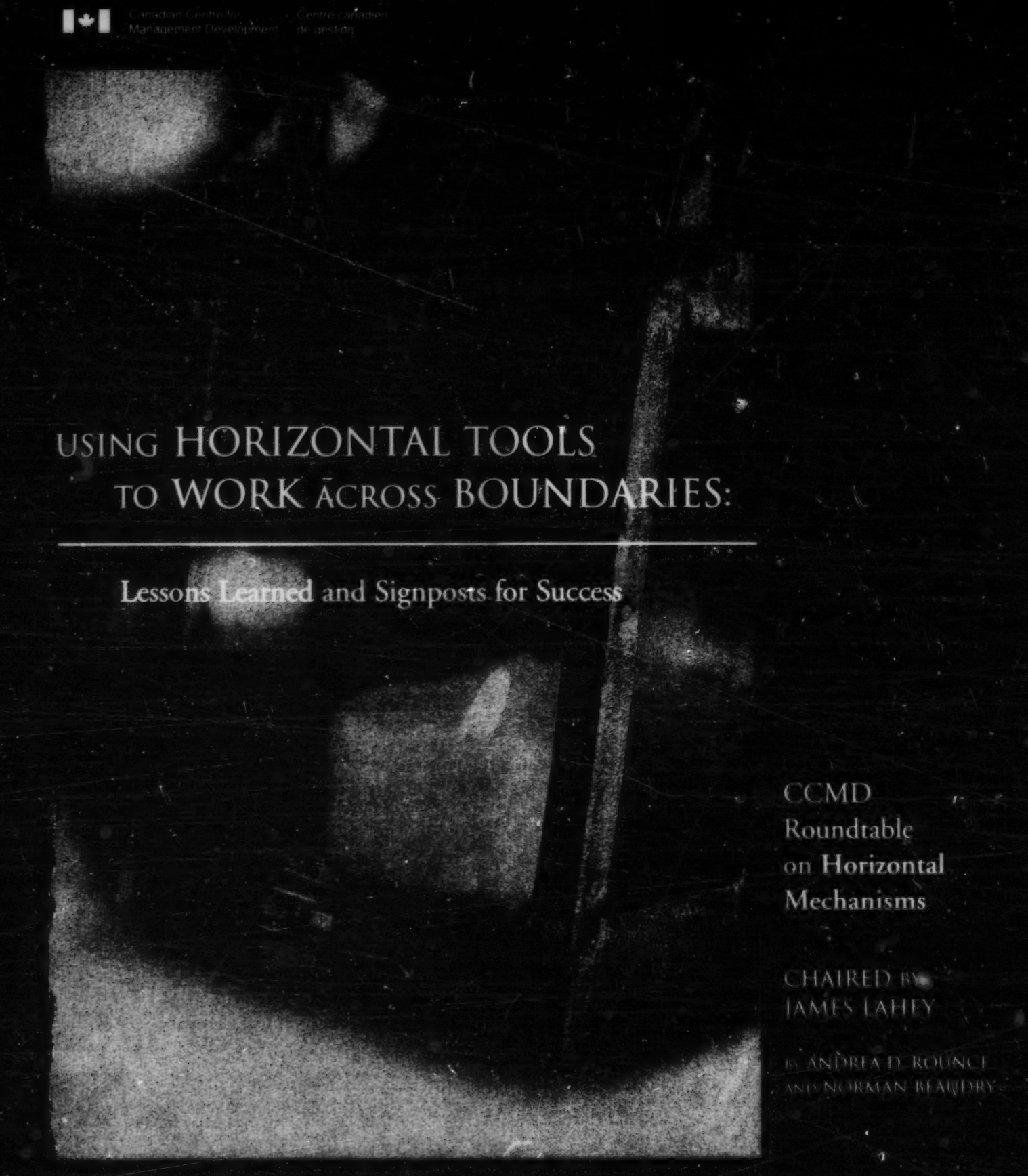
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion



USING HORIZONTAL TOOLS TO WORK ACROSS BOUNDARIES:

Lessons Learned and Signposts for Success

CCMD Roundtable on Horizontal Mechanisms

CHAIRED BY JAMES LAHEY

BY ANDREA D. ROUNCE AND NORMAN BEAUDRY

For more information or copies, please contact the Strategic Research
and Planning Group of the Canadian Centre for Management Development

Phone: (613) 947-3682
Fax: (613) 992-1736

The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect
the view of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development

National Library of Canada cataloguing in publication data

CCMD Roundtable on the Management of Horizontal Mechanisms (Canada)

Using horizontal tools to work across boundaries: lessons learned and signposts for success

Chair: Jim Lahey
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières.
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-66410-8
Cat. No. SC94-90/2002

1. Interactive management.
2. Partnership.
3. Decentralization in management.
4. Public administration – Canada.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières.

JL75.C32 2002 352.3
C2002-980070-6E

102-06908/

A WORD FROM CCMD

A Public Service that continually learns is better equipped to seize the fleeting opportunities found in our rapidly evolving economy and society. Research is a crucial vehicle for learning, but not just any kind of research will do. Research needs to be timely and relevant; it must offer practical advice. This is precisely the focus of CCMD's Action-Research Roundtable process.

This is the second wave of research we have conducted in this highly successful format. Our consultations with managers identified five topics that require immediate attention:

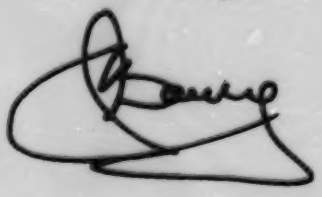
- Workplace Well-Being
- Internal Service Delivery
- Public Service Innovation
- Horizontal Mechanisms
- Science & Public Policy

These topics are of strategic importance for Canada's Public Service as a whole, yet speak to the daily experience of our fellow managers and their staff.

This research report was produced by the Action-Research Roundtable on Horizontal Mechanisms. It builds upon last year's Roundtable on the Management of Horizontal Initiatives, and its report *Moving From the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects.*

CCMD was particularly lucky to have Jim Lahey chair both of these Roundtables. His continuing leadership is greatly appreciated and has proven invaluable in creating yet another management resource that will benefit employees across Canada's Public Service. Also central to the success of this work were the many Roundtable members, interviewees and specialists who contributed their time and knowledge, without whom this document would not have been possible.

Jocelyne Bourgon



President
Canadian Centre for
Management Development

Action-Research

CCMD's action-research process brings together practitioners and experts from both inside and outside government to develop practical advice for dealing with pressing management challenges. The research process revolves around the deliberations of a diverse Roundtable – an ideal forum for rapidly pooling and scrutinizing knowledge, insights and experiences. The research is conducted over a one-year period.

The management challenges are selected by managers and senior executives according to their urgency and importance to the Public Service as a whole. The objective is to provide leading-edge, focused and practical products that public managers genuinely value and actively use in their work.

The Roundtable is supported by a secretariat composed of scholars and Public Service researchers.

A WORD FROM THE CHAIR

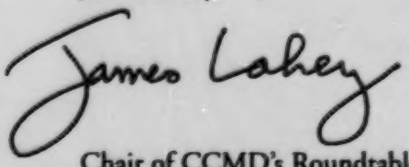
The pooling of people and resources from various departments to achieve common goals can only continue to become more common.

This report captures the results of a second Roundtable on managing horizontally sponsored by CCMD. Last year's report, *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects,* explored practical experiences, particularly in the areas of leadership and culture. This second report focuses on tools and mechanics.

Taken together, these documents should help to make launching and sustaining cross-organizational cooperation both easier and more successful.

Special thanks are due to all the managers who shared so generously with us what they have learned. Andrea D. Rounce, Norman Beaudry, and several colleagues at the Treasury Board of Canada Secretariat, including Colin Freebury and Bruce Hirst, deserve the credit for pulling this report together. Geoff Dinsdale of CCMD continues to excel at inspiring everyone he meets, and at cajoling us to meet the deadlines.

James Lahey



Chair of CCMD's Roundtable
on Horizontal Mechanisms

ACKNOWLEDGEMENTS

The following individuals attended CCMD's Roundtable meeting on Horizontal Mechanisms on February 5, 2002:

Chair:	James Lahey, Treasury Board of Canada Secretariat	
Attendees:	Robert Dick	Privy Council Office
	Colin Freebury	Treasury Board of Canada Secretariat
	Bruce Hirst	Treasury Board of Canada Secretariat
	Robert Hoegg	Atlantic Canada Opportunities Agency
	Alison Taylor	Privy Council Office
	Danielle Vincent	Human Resources Development Canada
Secretariat:	Geoff Dinsdale (Canadian Centre for Management Development)	
	Norman Beaudry (Consultant)	
	Anna-Maria Raposo (Canadian Centre for Management Development)	
	Andrea D. Rounce (Ph.D. Student, Carleton University)	
	Debbie Beresford-Green (Treasury Board of Canada Secretariat)	

The Roundtable members would like to thank the many individuals who contributed to the development of this document, including resource persons, focus test participants, and the people involved in the publication process. Their contributions helped ensure that this product will be useful to managers across Canada's Public Service.

TABLE OF CONTENTS

A Word from CCMD iii
A Word from the Chair iv
Acknowledgements v

CONTINUING THE JOURNEY AND BUILDING OUR KNOWLEDGE .. 1

Remembering Past Lessons 1
The Purpose of this Document 2

CHALLENGES FACED AND LESSONS LEARNED 5

Considering the Challenges 5
Resource Challenges 5
Staffing Challenges 6
Accountability Challenges 7
Highlighting the Lessons Learned 7
Resource Lessons 8
Staffing Lessons 9
Accountability Lessons 10
From Lessons Learned to Building Future Horizontal Initiatives 11

GUIDANCE FOR USING HORIZONTAL TOOLS 13

Overview 13
Collaborative Arrangements: Issues and Elements to Consider 13
Setting the Framework: Informal Arrangements 14
Setting the Framework: The Memorandum of Understanding 14
Funding Options 15
Sources of Funds 15
Financial Arrangements for Transferring Funds Between Federal Departments 16
Financial Arrangements with Parties Outside the Government 18
When to Use Transfer Payment Arrangements 20
Human Resources 20
Risk Management 22
A Common Process 23
Governance and Accountability 23
Defining Governance and Accountability 24
Bringing It All Together: Vertical, Horizontal and Citizen-centred Accountability 25

WHERE TO FROM HERE? — THE JOURNEY CONTINUES 27

APPENDIX A: KEY INFORMATION SOURCES 29

Other Sources 29

ANNEX B: SAMPLE MOU 31

ANNEX C: OVERVIEW OF CASE STUDIES 35

Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee (ACZISC) 35
Strength in Diversity Program (SIDP) 36
Business Council of Manitoba Aboriginal Education Awards Program 37
Canadian Maritime Network (CANMARNET) 38

CONTINUING THE JOURNEY AND BUILDING OUR KNOWLEDGE

Remembering Past Lessons

Last year CCMD sponsored a Roundtable on the Management of Horizontal Initiatives. This work built upon the foundation laid by the 1996 Deputy Minister's Task Force report, *Managing Horizontal Policy Issues*, but moved beyond horizontal policy issues to focus on a wider range of horizontal issues. The Roundtable's work was rooted in the experiences of and lessons learned from managers. Its purpose was to take stock of what had been learned about horizontal management, capture the "state of the art" and make it available to public servants across the country.

This work found that horizontal initiatives can be viewed in terms of what is being shared: from the simple sharing of information through to the sharing of resources, work and, ultimately, authority.[1] Horizontal initiatives can therefore involve relatively few or many administrative and accountability requirements. As a result of exploring these various dimensions, the Roundtable concluded that *there are no hard and fast rules* to horizontal management — it is more an art than a science.

The findings from this work can be found in the Roundtable's report, *Moving From the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects.*[2] The report is organized around four key dimensions of horizontal management:

1. *Mobilizing Teams and Networks* — The ability to mobilize teams and networks is crucial to getting an initiative off the ground, especially in the face of entrenched interests. The enabling elements include:

   - Leadership;
   - Teamwork;
   - Shared mental models and vocabularies; and
   - Trust.

2. *Developing Shared Frameworks* — Developing a shared framework helps to ensure that everyone is working towards the same goals. It involves:

   - A shared understanding and fact base of the key issues;
   - Clarity about shared goals and results, as well as roles and responsibilities;
   - Managing the tension between individual and collective accountability; and
   - Planning and reporting.

3. *Building Supportive Structures* — A variety

1. For more on these three categories of what is being shared, see the Consulting and Audit Canada report *Impediments to Partnering and the Role of Treasury Board* (May 13, 1998), p. 8.

2. Mary Hopkins, Chantal Couture, and Elizabeth Moore. *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*, Canadian Centre for Management Development (2001). Document available at http://www.ccmd-ccg.gc.ca

of supportive structures can be used to help managers build lasting relationships and achievements. Informal structures are less resource intensive, more flexible, and less binding on members (e.g., communities of practice). Formal structures are resource intensive but less ambiguous; they require some logistical skill and expertise to implement and generally include written agreements committing participants to specific courses of action (e.g., memoranda of understanding). Key elements here include:

- Reflecting carefully on the range of appropriate structures available;
- Being strategic about timing;
- Being aware that the formality of structures can affect the flow, quality and consistency of information; and
- Recognizing that when an initiative has a concrete end-point, structures should be designed to facilitate longer-term relationship building.

4. *Maintaining Momentum* — Initiatives have ups and downs, meaning that managers must work actively to maintain momentum. Leadership is important to motivate key players, channel information to keep everyone engaged, and make working horizontally routine. Here, the following elements proved to be important:

- Using a champion;
- Building on small successes;
- Learning continuously;
- Introducing money at strategic times;
- Using deadlines; and
- Recognizing that an initiative can pass through several transitions during its life cycle.

The Purpose of this Document

Members of the first Roundtable on managing horizontally clearly stated that the work of understanding how to manage effectively and efficiently in a horizontal initiative was not yet complete. Horizontal management continues to become more prevalent in the public sector, and the types and numbers of partnerships have expanded with it. As the previous Roundtable noted,

> The diversity of players found in horizontal networks has mushroomed during the past five to ten years; interdepartmental collaboration is only part of the picture. Provincial and municipal governments, and a range of stakeholders with different interests and backgrounds, including NGOs, professional associations, volunteers, advocates, service organizations, and the private sector, may all be involved.
>
> *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*, 2001

While issues associated with working horizontally have not been completely addressed, managers continue to work in partnerships.[3] As a result, past Roundtable participants noted the need for further work that would address the mechanisms and structures associated with working horizontally. As a result, this document seeks to answer a number of practical outstanding questions, such as:

- What can be done to make it easier for managers to pool resources horizontally?
- How can non-financial resources be assigned to particular horizontal projects?
- How can staffing across departments be made easier?
- How can managers ensure that lines of accountability are clear in a horizontal project?

[3] As used in this document, the terms partner(s), partnering and partnership(s) do not refer to the legal sense of these terms, but refer more generally to the non-legal term collaborative arrangements.

In order to better understand these issues on a conceptual level, we analyzed the research findings available. In order to understand how managers have addressed these issues in reality, we interviewed over twenty people who either have been, or currently are, working on horizontal initiatives. The initiatives assessed for this project include:

- The Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee (ACZISC);
- Strength in Diversity Program (SIDP);
- Business Council of Manitoba Aboriginal Education Awards Program; and
- Canadian Maritime Network (CANMARNET).

By interviewing managers who had both developed and worked on these initiatives, we were able to gain an understanding of where their concerns lie, and how they dealt with these concerns when working horizontally. In addition, we spoke with over ten people from the Treasury Board Secretariat who were able to help clarify some of the issues that managers deal with on a day-to-day basis. Experts in everything from human resources management to the management of financial transfers provided information that helped us suggest some ways of dealing with horizontal management challenges. This report has also benefited from the work being undertaken as part of the jointly-led Privy Council Office - Treasury Board Secretariat Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions.

What has become clear is that to successfully manage horizontal mechanisms, people must address both culture and mechanisms. Last year's document, *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*, focused primarily on cultural and leadership issues. This document focuses primarily on horizontal tools. The result is that these documents represent two sides of the same coin and should be read as companion pieces. We recommend that you start by reading *Moving from the Heroic to the Everyday*, and with that foundational knowledge then read this document.

CHALLENGES FACED AND LESSONS LEARNED

Considering the Challenges

Working on horizontal initiatives (programs or projects) poses a particular series of challenges for managers. Partners in horizontal initiatives must deal with many issues. As there is no formal rulebook on how to run horizontal initiatives, managers must learn how to address these questions on their feet.

> Often it seems that managers are missing a framework or context for horizontal management. There is no interministerial organization that will do it, [seemingly] no defined mechanism for pooling resources, no tools — just expectations.
>
> Interview participant

Understanding the difficulties faced by managers of successful horizontal initiatives is vital to appreciating how they have dealt with them, and the lessons they have learned.

Resource Challenges

Without a doubt, working on horizontal initiatives in cooperation with other departments, other levels of government, community groups, or members of the private sector is a demanding experience. Managers working horizontally deal with issues that they do not normally encounter in the course of single-department projects.

Tasks that are normally straightforward, such as providing financing, non-financial resources and staffing for a new initiative while ensuring lines of accountability are clear, become more complex when dealing with multi-department initiatives.

Pooling Financial Resources

Ensuring that a horizontal initiative has the financial basis that it requires is vital to the success of the initiative. Cooperation among departments seems easy to achieve as long as participating departments do not need to contribute financially. Often, however, limited budgets are already assigned and it is difficult to squeeze funds out of established operational priorities to support new cooperative initiatives, even when the benefits are tangible.

> Working horizontally is in everybody's interest, but in nobody's mandate.
>
> Roundtable participant

There is often uncertainty about particular funding details. Departments frequently have different ways of dealing with the financing of cooperative projects. Committed funds are not always transferred on time, and almost never at the beginning of the fiscal year. Those responsible for the initiative's funds are often not sure when the committed monies are actually going to arrive.

It is not uncommon for the host department to be making commitments on funds not yet received from partner departments. From an overall perspective, it can be dangerous to have only $100,000 in your account and be committed to spending $250,000.

Interview participant

In many cases, horizontal initiatives rely on verbal agreements between partnering departments. While these types of agreements can allow for flexibility, they can become problematic — when staff changes, the verbal arrangements may have to be rebuilt and recommunicated.

Pooling Non-Financial Resources

Finding the necessary space and equipment for a horizontal project can pose particular difficulties. Managers identified problems around where space and equipment would come from, and where it would be located.

It is important to structure horizontal projects to take account of departmental realities with regard to existing equipment and space.

There often is not a 'golden solution' independent of the existing system. Instead of looking at how things work (what computer systems people have, for example) and finding a solution to suit existing conditions, there is often interest in introducing a whole new project.

Interview participant

Existing technology and equipment in a particular department often determines the level at which a new partnership operates. This can certainly cause tension, unless all agree that it is necessary and appropriate to work within the limits of their own context. If one department works with a particular type of technology that the other partners do not have, it will be necessary to find a way to accommodate the multiple technologies. For example, in the case of the Canadian Maritime Network (CANMARNET), partners had to decide at what level of classification the information system would run. It was ultimately concluded that it would function at the level that would best fit the needs of the most partners.

Staffing Challenges

Managers identified a variety of issues associated with staffing horizontal projects at the beginning of the project, throughout its lifetime and during the wind-down stages. Staff are either re-allocated within departments to work on horizontal projects, or hired specifically for a particular project. Each option poses its own difficulties.

When hiring new staff, it is first necessary to determine which department will house these staff. The process is often simplified if there is a lead department willing to take on responsibility for staffing the project. Another way to deal with this issue is for cooperating departments to locate staff in a common entity, such as a Secretariat.

The hiring process itself can prove problematic. Depending on which types of groups are involved in the horizontal project, certain elements of hiring must be agreed upon by the partners. As one interviewee stated:

Where do we post the notice of appointment? Within the department where the position is located? Within all government? Wider yet, to include community stakeholders?

Interview participant

Once new staff are selected, their classification may sometimes be complicated. Departments do not always use the same classifications, which can hinder the transfer of individuals between partnering departments. A further issue around transferring staff between departments to work on horizontal projects is that often partners are unclear about the relevant personnel costs to be included. In the case of the Strength in Diversity Program, an initiative that involved the transfer of staff between departments, it was noted that there was often confusion around the transfer and receipt of funds for personnel.

Timelines of horizontal projects can make staffing difficult. Many horizontal initiatives have a "sunset date," or a fixed time by which objectives should be achieved. When projects have a definite sunset date, seconded staff have to be reassured that they will have jobs after the project is finished. Otherwise, they may be more likely to depart early on in search of other positions, or perhaps refuse to come at all.

Even when staff are allocated within a department to work on a horizontal project, there can still be tough issues. Interview participants noted that there are often negative 'rewards' associated with working on horizontal projects. Horizontal projects are often seen as 'add-ons' to existing workloads of individual staff members.

In some departments, there are many horizontal projects. It is not always obvious what the lead department's responsibilities are with respect to staffing commitments. Individuals are not always sure about what being part of a horizontal project will mean for their workload.

Interview participant

Accountability Challenges

Partnering can involve other federal government departments, provincial governments, agencies, community groups, and private sector members. It is important to identify who will speak for the initiative, and who will be responsible for reporting. Lines of accountability must remain vertical and they must be respected, even when departments are involved in horizontal projects.

Managers working on horizontal projects must find ways of ensuring that vertical lines of accountability are respected, while also ensuring that the goals of the project are achieved. How does a member of a horizontal project balance vertical lines of accountability with responsibilities to the other partnering organizations?

Ensuring accountability in a horizontal project is a lot of work — sometimes you need to put more resources toward ensuring that lines of accountability are clear.

Interview participant

Balancing the individual priorities of my regular job with the requirements of working horizontally can be difficult.

Interview participant

Managers also noted that communication among partners can be difficult. Because of the diversity of membership in horizontal partnerships, communication is key to ensuring accountability. Unfortunately, departments do not always send the same individuals to horizontal project meetings. This causes concern about consistency of approach and the continuity of communication between the partners. Lines of communication can become confused.

With respect to reporting, partners do not always have consistent practices. For example, in the case of financial reporting, one partner may use reporting objects, while the other reports by project. It becomes necessary to translate the figures into suitable data for all partners to use.

Highlighting the Lessons Learned

One of the major issues highlighted by the Roundtable participants is the importance of planning. Many of the challenges identified by managers working on horizontal projects could have been dealt with at an early stage in the process, through discussion among project partners.

Time and time again, participants noted that they would change what they did and how the projects were structured if they could start all over again. Ensuring that procedures are put in place at the outset, and that all participants are involved in this process, is vital to the success of a horizontal initiative. If timelines for projects were finite because of a sunset date, planning was that much more important.

If you know what you are striving for, then it is vital to sit down with your partners, through a series of meetings, and hash out a plan.

Interview participant

Resource Lessons

The element most interview participants would change in their horizontal projects was the uncertainty around funding arrangements between the partners. While pooling of financial resources is challenging, managers noted that it can be done in such a way as to provide clarity both for the partners and for the individuals working on the particular projects.

The main lesson managers learned from working on horizontal projects is the importance of putting firm multi-year financial commitments in place at the beginning of the project. Memorandums of Understanding (MOUs) or Letters of Understanding (LOUs) that last for the duration of the project, or at least three years for lengthy projects, should be established early on in the negotiation process. This can help to eliminate a great deal of the uncertainty partners can feel. When initiatives achieve a reasonable degree of predictability, staff can concentrate on doing the work of the initiative, rather than on fundraising.

When negotiating an MOU, it is necessary to determine whether there will be a lead department for the project, and which department that will be. Regional councils can act as great facilitators of projects, but as they are not constituted as legal entities, technically they cannot manage money. In practice, it is normally essential to have a lead department when financial resources are pooled to deliver a horizontal project.

The partners must reach a consensus on how much money is required to fulfil the identified goals of the project, and then address how much each partner will contribute.

> It is not necessary that there be a formula for determining how much each partner will contribute. Instead, there should be the recognition that the role (and resources) of some departments are broader than others, so those departments should provide more money to the project.
>
> Interview participant

However, managers also noted that it is vital to ensure that smaller departments, and those less able to contribute to horizontal projects, can participate fully in setting the direction and goals of the project. In some cases, it has been noted that the larger departments, which often act as lead departments on horizontal projects, may not confer as fully as they should with their partners about the goals and directions for projects.

An MOU should include information on where funds will come from within each member department, and when they will be made available to the lead department. How the money is to be transferred to the lead department should also be confirmed in the MOU. As one interview participant noted:

> If the initiative is providing a service to the partner departments, the initiative can simply invoice the member departments.
>
> Interview participant

A key recommendation from managers working on horizontal projects is to locate the project within a large lead department which has a large resource base. This can make it easier to ensure that expenses can be covered in the short term until the allocations from the partner departments are received.

A final piece of advice for managers negotiating MOUs at the beginning of a horizontal initiative: the sooner you involve senior management, the better your chances of obtaining timely departmental agreements.

Pooling Non-Financial Resources

Sharing non-financial resources, such as space and equipment, was not as problematic as most interview participants had expected it to be. Most managers experienced few issues around locating equipment (many departments had sufficient equipment to contribute to the project) or around locating space for the project. However, managers also noted that, in most areas, space is at a premium, and negotiation is required to ensure that new projects get access to the space they need.

Some initiatives may not require the purchase of new equipment, but only the re-allocation or re-use of existing equipment. In many cases, interview participants indicated that they were able to re-allocate equipment they had in their offices, without having to purchase new equipment.

Interview participants also noted that an initiative should take stock of the kinds of equipment and technology its members currently use, in order to ensure that the initiative can include all members. In a project designed to facilitate communication across departments, for example, partners save both time and financial resources by making use of existing systems.

The provision of non-financial resources should also be included in the MOU or LOU. It is important to identify where the resources will come from, and where they will go to, if and when the project is disbanded.

Staffing Lessons

Deciding where to locate staff — within a lead department, in their own department, or outside the government altogether (as in the case of a Secretariat, such as the Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee's Secretariat) — must be addressed in the early stages of horizontal initiatives. This discussion can eliminate some of the issues managers have identified around staffing.

If staff are located within the lead department, it is also important to identify direct supervision within the lead department. Classifying staff within a lead department can sometimes create complications when the lending department uses different classifications from the borrowing department. While classification rules may not be as restrictive as sometimes perceived, the process can be time-consuming and frustrating.

Interview participants recognized that managers need some kind of reward system in place for those involved in horizontal projects. When staff have their annual review, involvement in horizontal activities is often not included in the criteria for evaluation.

> In order to work on horizontal projects, you need to have a thick skin and a strong heart.
>
> Interview participant

> Praise must be heaped on those who participate. It is vital to praise the members of a horizontal initiative — it, and its staff, have to be seen to be good.
>
> Interview participant

Managers noted the importance of identifying where the funds for the project staff will be coming from, if it is not coming from their home department. It is also vital that these funds include the cost of employee benefits. Having these issues discussed and clarified during initial partnership discussions is an important part of ensuring staffing goes smoothly in a horizontal project.

> It only became clear later on in the project that some departments expected only wages from the lead department [for seconded staff] while others expected wages plus the 20% for benefits.
>
> Interview participant

Having these discussions at the outset can help eliminate the insecurity that can surround the project staff's tenure. They need to be sure that their jobs (in some form) are secure. If they are not secure, and employees are to be employed only for the duration of the project, they need to be fully aware of that situation. Letters of agreement regarding secure funding from partners go a long way toward ensuring staff feel secure about their jobs.

When there is no multi-year agreement in place, there is always a cliff-hanger at the end of the year — will we survive or not?

Interview participant

Accountability Lessons

Balancing the horizontal with the vertical

Lines of accountability have been designed for a vertical organizational model, and care must be taken to ensure that partners involved in horizontal projects can maintain those lines of accountability while also ensuring that the goals of the horizontal initiative are achieved. An explicit agreement should be obtained from all of the partners at the outset of the initiative and enshrined in an MOU (such as those constructed by the Business Council of Manitoba's Award Program and by the partners in the Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee). Partners should agree on who will speak for the initiative and who will ensure that reporting is done in a clear and appropriate fashion that is acceptable to all partners involved.

Interview participants noted that horizontal initiatives would benefit from early discussion of departmental mandates to clarify the type of participation each partner can contribute.

You need a project champion that will keep reminding people of the benefits of participating in horizontal initiatives.

Interview participant

When the goals of the project are in line with those of the department, no issues of accountability are experienced.

Interview participant

When horizontal partnerships involve different levels of government, jurisdictional issues will almost inevitably rise to the surface. The advice from many interview participants is "to take care to walk gently in that area". The tasks of such initiatives should be deliberately created so as not to infringe on any one department's particular mandate. In many cases, if one were to talk about horizontal *management* of a particular sector in a region (such as fisheries or shipping, for example), conflict between partners would be sure to arise. In the case of existing Maritime partnerships (such as ACZISC and CANMARNET), partners often emphasize the exchange of information between themselves. By paying careful attention to the mandates of the various partners, it is possible to create an initiative that provides value without infringing on particular mandates.

Building lines of communication between partners

Another issue identified by managers is the need to build communication channels between partners in a horizontal initiative. It is vital to ensure that lines of communication between the partners are kept open. Communication is a must in order to ensure that all partners are kept up to date on the activities of the initiative, and that these activities are in line with what the partners originally agreed to.

One way to build strong networks of communication is to have the partner departments send the same representatives to sit on steering or organizational committees for as long as possible. When partners get to know each other, they develop a better understanding of the issues facing the others. Trust is built, which also provides a groundwork for future collaborative projects.

Satisfying partners' reporting needs

Building accountability includes ensuring program mandates are respected and outcomes are reported in a way that supports each member department. In the Business Council of Manitoba's Aboriginal Education Award Program, care was taken to break down the participants by status and place of residence, to allow Indian and Northern Affairs Canada to

match its financial contribution level to the population covered by its legislated mandate (Status Indians living on reserve). Decisions made by horizontal initiatives have to be justified to each member department, as it is the departments that are ultimately responsible for reporting on the results of their expenditures.

If there is not already one in place, partners need to create a system that will run reports to satisfy the needs of all partners. The departments involved in many initiatives have taken measures to change their data formats and structures to better match those of other departments and agencies.

Several participants also emphasized the importance of ensuring accountability to non-government stakeholders. In horizontal projects, it is not always possible to have one particular department take responsibility for relations with the community. Because a number of partner departments may be dealing with the community in different ways with respect to the project, it is particularly important to ensure transparency of the program arrangements.

Reporting on results to partners and to community stakeholders can take many forms. One horizontal initiative uses a variety of methods to communicate its results and outcomes: a monthly e-mail report, information on its website, and more formal reports (including both financial and results-based information) presented to members of the steering committee for use in their own departments. Partners use both the formal reports and the e-mail information in their own internal communications to ensure that their individual departments are aware of the initiative's activities and successes. The use of outside evaluation can help assure partners that they are benefiting from their involvement in a particular horizontal initiative.

From lessons learned to building future horizontal initiatives

One final lesson is the importance of passing on the knowledge attained by those involved in horizontal projects. Senior management needs to be supportive of staff who work on horizontal initiatives, while ensuring that those staff have access to others who have worked horizontally.

> If I could have just talked to someone who had done this before, it would have saved me a great deal of both anxiety and effort.
>
> Interview participant

In a horizontal initiative, procedures are not always formalized as they would be in a single-department initiative. Because there are so many verbal understandings and informal procedures, these procedures and understandings have to be re-invented following staff changes. Thus, it is vital to codify procedures so that they can be transferred to other people without losing continuity. It becomes problematic when an entire initiative depends on the knowledge of one person, which often happens in a horizontal project.

GUIDANCE FOR USING HORIZONTAL TOOLS

Overview

This section outlines some of the key considerations to be taken into account when establishing horizontal mechanisms. The content of this section is drawn primarily from Treasury Board reports and guides. Information from these documents has been selectively excerpted or summarized in an effort to adapt the content to the most common situations faced by regional departmental officials when establishing collaborative arrangements or partnerships. As a result, this chapter is intended to provide helpful guidance, but should not be viewed as a substitute for official documents (e.g. acts, regulations, policies, etc).

Collaborative Arrangements: Issues and Elements to Consider

Horizontal arrangements can be classified in many ways. For example, they can be categorized along a continuum based on the purpose the arrangement serves (e.g. from the coordination of support services to policy development and program delivery). They can also be classified by what is being shared, as shown in Table 1. This table is not designed to provide an exclusive taxonomy or absolute guidance. It is intended only as a tool for considering some of the challenges of horizontal management.

Table 1[4]

The Function: What is Being Shared[3]	Implications
Advisory (shared information) Refers to the sharing of expertise and information between parties. Problems of accountability are minimal because the authority and accountability are not altered.	Formality: formal or informal Financial: limited HR: limited Accountability: limited Risk: limited
Contributory (shared resources) Refers to the pooling of resources between parties, but not the sharing of work or personnel. Problems can arise if monies are utilized for a purpose other than the one initially approved by Parliament.	Formality: formal Financial: moderate/high HR: limited Accountability: limited/moderate Risk: limited/moderate
Coordination (shared work) Refers to the sharing of work or administration; it does not modify existing accountabilities. Two or more departments coordinate activities to achieve a specific objective but do not share decision-making authority.	Formality: formal Financial: high HR: moderate/high Accountability: limited/moderate Risk: limited/moderate
Collaboration (shared authority) Refers to more than just the sharing of work; it is the sharing of mandated authority, and usually entails ministerial involvement. This type of arrangement raises particular accountability issues because shared management requires Ministers from relevant departments to be collectively accountable for the results of the arrangement.	Formality: formal Financial: high HR: high Accountability: high Risk: moderate/high

4. These categories build upon the four categories provided in the Consulting and Audit Canada report *Impediments to Partnering and the Role of the Treasury Board*, (May 13, 1998), p. 8. The implications column has been created simply to stimulate readers to start thinking about some of the implications and challenges of working horizontally.

Setting the Framework: Informal Arrangements

The above table identifies the types of situations where formal or informal arrangements may be required. While this chapter focuses primarily on formal arrangements, a few words will be included here to address those situations where it may not be necessary to spend a lot of time and energy crafting a formal agreement between parties that wish to cooperate on a given project.

In cases where the parties agree to work together without transferring any resources to one of the partners, a formal memorandum of understanding may not be necessary. However, it could still be useful to have some type of documentation (in the form of minutes of meetings or letters, for example) to clarify the contributions and expectations of each of the partners. At a minimum, this could serve to ensure continuity in the cooperation and smooth transitions if individual officers change from time to time.

When cost sharing is occasional and not very significant, it may still not be necessary to put in place an elaborate memorandum of understanding. For example, when a contract needs to be tendered for the acquisition of a service for the benefit of the partner departments, it may be more practical and efficient for one of the partner departments to manage the administrative process. The accounting can be kept simpler by avoiding advance payments and therefore the need to set up an Other Government Department Suspense Account (explained below). A written financial arrangement is required, however. This arrangement will provide the basis for charging and recovering for the goods and services transferred between appropriations, and it should include:

- a clear delineation of the respective responsibilities of the parties involved;
- details of the goods or services to be provided;
- date(s) when such goods or services are to be provided;
- the estimated cost involved;
- the terms and conditions under which recoveries will be made; and
- any other terms and conditions as considered necessary.

It is important to note that cost transfers between budgetary appropriations are restricted to incremental costs. There should be no charging for or recovery of imputed or fixed costs, as such costs are included in the appropriation of the program supplying the goods and services. When the administrative costs required to charge and recover for the transfer are excessive in relation to the value of the goods or services transferred, departments should consider providing the goods or services without charge.

Setting the Framework: The Memorandum of Understanding

Where a formal arrangement is required, the following checklist[5] can be used for basic planning purposes, after it is reviewed and adapted to the situation and parties involved:

- ✓ Situational analysis showing that collaboration is an appropriate option
- ✓ Purpose of the collaborative effort and clear articulation of shared objectives
- ✓ Clear articulation of roles (within mandate) and responsibilities
- ✓ Clear articulation of needs and expected results for each participant, for the partnership and for the beneficiaries of the service/program
- ✓ Agreement on decision-making process, accountability (both shared and individual) and operating procedures
- ✓ Identification of risks, agreement on the allocation of risk responsibilities and how to manage them

[5] This checklist is based on information contained in *The Federal Government as 'Partner': Six Steps To Successful Collaboration*, Treasury Board Secretariat, 1995.

- ✓ Agreement on measures for determining results
- ✓ Agreement on contributions from each partner (programs, expertise, information, financial resources, staff, equipment/facilities, etc.)
- ✓ Agreement on the division of benefits
- ✓ Agreement on accounting, audit and evaluation procedures
- ✓ Agreement on procedures for problem-solving, dispute resolution, and ending relationship
- ✓ Agreement on reporting, information sharing, internal and external/public communications, and stakeholders' consultations.

The following sections of this chapter are intended to provide some general guidance with respect to the key factors listed. More specifically, it will focus on what is being shared: funds, staff, risk and accountability.

Funding Options[6]

Sources of Funds

Once a partnership has been identified as the delivery alternative for a given initiative or project, the next step is to determine the appropriate source of funds and the financial arrangement.

Funds can come from traditional appropriations (including operating budget, grants and contributions, capital), special revenue spending authorities (e.g. revolving funds and net voting), or specified purpose accounts established for specific conditions. The following is a review of the different sources of funds available to support program delivery.

Traditional Appropriations

Traditional appropriations may be used when the government itself is delivering the service, through financial arrangements to third parties or in partnership agreements (e.g. transfer payments). Appropriation Acts reflect the principle that Parliament provides funding for specific purposes; therefore, these funds cannot be used for any other purpose nor can they be transferred between votes without parliamentary approval (through the Estimates process).

Traditional appropriations usually comprise operating budgets (salaries, and operating and maintenance funds) and capital budgets. These types of resources are used when departments deliver programs directly, as opposed to transfer payments through which the government financially supports the activities of outside organizations that contribute to government objectives (see next section for more details on transfer payments).

Operating and capital resources are generally appropriate when one or more of the following conditions are met:

1. The departmental mandate allows for the proposed activities and those activities support established program objectives;
2. The program is delivered directly by the federal government;
3. Expenditures are for goods or services being acquired in direct support of the department's activities;
4. Work is performed in-house because it is cost-effective;
5. Work is contracted out because it is the most cost-effective means of program delivery;
6. The purpose of the expenditures is to support corporate services; and
7. The objective is to acquire major as well as minor capital assets required to support established program objectives.

6. The information source for the sections on Funding Options and Financial Arrangements is the *Treasury Board Guide on Financial Arrangements and Funding Options.*

Transfer Payments (Grants and Contributions)

Transfer payments are payments from the federal government for which the federal government does not receive goods or services. Normally these transfer payments are identified in the Estimates. Grants are unconditional payments and as such are not subject to audit. They are therefore restricted by Parliament as to amount and recipient, and often as to purpose. Contributions are conditional and subject to audit, and therefore not as restricted as grants.

Revenue Spending Authorities

Revenue spending authorities are appropriate for activities designed to break even and activities that are partially but not completely self-supporting. Revolving funds and net voting fall into this category.

Revenue spending mechanisms are appropriate for activities having a stable mandate, identifiable client groups, and operations financed in whole or in part from user fees or other sources of revenue.

It is important to note that authority to charge fees does not authorize the spending of the resulting revenues. Unless you have specific parliamentary authority to spend revenues, all revenues must be deposited in the Consolidated Revenue Fund (CRF) and cannot be re-spent.

Revolving funds — A revolving fund is a continuous authorization by Parliament to make payments out of the CRF to sustain operations. Users fund this type of operation almost completely and it is generally considered self-sufficient.

Net voting — Net voting is an alternative means of funding selected programs or activities wherein Parliament authorizes a department to apply revenues towards costs directly incurred for specific activities and votes the net financial requirements for one fiscal year at a time. Under net voting, users finance only part of the cost of a program while general revenues finance the remainder.

Specified Purpose Accounts

When departments receive moneys from external sources for a specific purpose, they are recorded separately in what is called a "specified purpose account" to ensure that they are used only for the purpose for which they were received. This allows managers to better control and manage these funds.

The following circumstances may be encountered when partnering with non-federal entities:

- The Government of Canada receives funds in advance from external entities involved in cost-sharing, joint project and partnership arrangements.
- The Government of Canada receives funds as conditional contributions, gifts, bequests and donations. Where the object of expenditure is clear and specific, the government must use or spend these funds only for the stated purpose.
- The Government of Canada receives funds when it administers a program or a portion of one on behalf of a province.

In such cases, a request to open a specified purpose account must be submitted to and satisfy the requirements of the Receiver General. Unless specifically provided by statute, interest is not paid on gifts, bequests and donations to the Crown, contributions received towards joint undertakings or cost-sharing agreements, or funds that have been earmarked for a specific purpose.

Financial Arrangements for Transferring Funds Between Federal Departments

Interdepartmental Settlements

Interdepartmental settlements are probably the most frequent and easiest method of transferring funds between departments. With the implementation of the Financial Information Strategy (FIS) in 1999, the process has been re-engineered to simplify and expedite transactions. As a result, it is usually the creditor that initiates the transaction via the Standard Payment System (SPS) rather than the debtor department. This process should result in

significantly greater efficiencies in the processing of interdepartmental settlements. However, in order to gain these efficiencies, departments require disciplined and timely bilateral administrative processes as part of any arrangement between them. Such processes need to be well understood and documented by those involved. Timeliness is not a new requirement, but an increased emphasis is being placed on it to ensure that interdepartmental settlements are handled promptly and accurately. It can contribute significantly to the maintenance and strengthening of good relations in a partnership by eliminating one of the most common irritants.

Estimates (Main or Supplementary Estimates)

Alternatively, a department (the funding department) that wants another department to administer a program may request a transfer of spending authority to the spending department through the Estimates process. In this case, the spending authority will be transferred, not delegated. The spending department will have full authority to deliver the program. Note that, under this option, the spending department will bear full responsibility for delivering the program and account for all expenditures charged to its appropriation.

This authority will be subject to an MOU signed by both ministers. A separate Treasury Board submission is not normally required; however, a copy of the MOU must be provided to Treasury Board to effect the transfer. The eventual changes are to be reflected in the Estimates.

OGD Suspense Account

Where it is more efficient for one department to administer a program or make payments on behalf of other government departments (which is generally the basis for partnership agreements among departments), the administering department will normally use an "other government department" (OGD) suspense account.

An OGD suspense account is meant to improve the efficiency of program delivery. It is also intended to improve the decision-making process and resource management. The creation of the OGD suspense account, in effect, establishes a "line of credit" that permits the spending department to charge expenditures on behalf of the funding department(s).

Under a memorandum of understanding (MOU), the funding department delegates its spending authority up to a certain limit to the spending department, while retaining full accountability for resource use. The funding department's appropriation is charged for the amount advanced to the spending department's suspense account. Over the year, the spending department must charge to the OGD suspense account all expenses related to the program. At year-end (or more often, as specified in the MOU), all charges under the MOU must be transferred from the spending department OGD suspense account to the funding department's appropriation.

Several requisites must be in place before an OGD suspense account can be created and used to authorize a payment out of the Consolidated Revenue Fund:

- The funding department must have legislative authority to make payments under the program. (For example, funds are provided in a vote and the funding department has program legislative authority to conduct the activities in question.)
- An MOU must be in place between the funding department and the spending department outlining the basis of authority, the responsibilities of each department, the specific activities or programs to be administered, the limit on any expenditure and other relevant conditions. This MOU must provide an explicit delegation of authority to the spending department to manage the program and to make payments on the funding department's behalf up to a specified limit.
- There must be an appropriate management framework in place in the spending department to undertake the program and make the payments involved (e.g., Treasury Board approved terms and conditions for a contribution program).

7. Based on notes provided by the Comptrollership Sector of the Treasury Board Secretariat (January 2002).

- The funding and spending departments must process the appropriate accounting transactions in accordance with the Financial Information Strategy (FIS) Accounting Manual.
- The spending department cannot charge expenditures to the OGD suspense account in excess of the delegated limit or the amount credited to the account (i.e., the account cannot have a debit balance).
- The spending department must report regularly to the funding department(s), on an agreed schedule, on the accounting transactions in the OGD suspense account.
- The OGD suspense account (i.e., debtor and creditor departments) must be cleared at the end of the fiscal year and all expenditures accounted for within the appropriations of the funding department.

Annex B provides a template of a Memorandum of Agreement for transferring funds among departments.

Financial Arrangements with Parties Outside the Government

While this chapter focuses mainly on interdepartmental partnerships, opportunities for cooperation involving non-federal government organizations arise more and more frequently. Here are some fundamental notions that should govern the establishment of such arrangements.

A financial arrangement with non-federal government parties may include eligibility criteria, an agreement stipulating the obligations of each party, and terms and conditions outlining the minimum requirements to be incorporated into an agreement.

There are many different types of financial arrangements and funding options. This section includes only those most commonly used in partnership arrangements with partners outside the federal government.

Principles Influencing the Choice of Financial Arrangements [8]

Once the objectives of the cooperative arrangement have been set and the eventual partners identified, the choice of funding options and financial arrangements can be made. Some basic principles influence the decision-making process and identify the boundaries within which decisions are made. For the purpose of this document, we have identified seven basic principles.

1. *Parliamentary control* — The *Appropriation Act* specifies the amounts and defines the purpose for which funds may be used. Unless otherwise provided in the vote wording, appropriations lapse at year-end. As well, all revenues and other public moneys must be deposited in the Consolidated Revenue Fund (CRF) and not re-spent, unless revenue re-spending authority has been granted.
2. *Authority* — Legislation determines departments' program authorities. General Acts such as the Financial Administration Act (FAA) provide other legislative means by which authority can be obtained. Contracting authorities and policies emanating from the Treasury Board are other sources of authorities for departments.
3. *Risk management* — The risk management analysis and assessment process includes the identification of potential perils, factors and types of risks, including financial risks, to which departmental assets, program activities and interests are exposed.
4. *Accountability* — Departments are ultimately accountable to Parliament on the efficient and effective use of appropriated resources to achieve program objectives.

[8] Treasury Board of Canada Secretariat. *Treasury Board Guide on Financial Arrangements and Funding Options*, sections on Funding Options and Financial Arrangements.

5. *Fiscal environment* — Scarcity of resources forces departments to continually re-evaluate their alternatives for program delivery and funding options to ensure that both are cost-effective.

6. *Cost benefit analysis* — Sound cost and qualitative information is critical to achieve greater efficiency and effectiveness in program delivery.

7. *Disclosure* — Financial disclosure is an essential principle that is achieved through the tabling of Departmental Performance Reports and the Public Accounts. Disclosure ensures that the objectives set by Parliament and the government are being realized.

Types of Transfer Payments

Transfer payments are transfers of money from the federal government to individuals, organizations or other levels of government, to further government policy or program delivery. With such transfers, the federal government does not:

- directly receive any goods or services, as in a purchase or sale transaction;
- expect to be repaid in the future, as with a loan; or
- expect a financial return, as in an investment made by the private sector.

While there are many types of transfer payments, this section deals only with grants and contributions.

Grants — A grant or a class of grants is an unconditional transfer payment where the government chooses to further policy or program delivery by issuing payments to individuals or organizations. Eligibility criteria and applications received in advance of payment provide sufficient assurance that the objectives of payment will be met, therefore specific conditional agreements with the recipient are not required. The government must list a grant or a class of grants in the Estimates.

Contribution — Unlike grants, a contribution is a conditional transfer made when there is or may be a need to ensure that payments have been used in accordance with legislative or program requirements. More specifically, contributions are based on reimbursing a recipient for specific expenditures according to the terms and conditions set out in the contribution agreement. Terms and conditions include key elements such as identification of recipient(s), explanation of how the proposed contribution furthers program objectives, maximum amount payable, basis and timing of payment, who has authority to approve, sign and make payment, audit arrangement, and evaluation criteria to assess the effectiveness of the contribution program relative to its objectives.

Repayable contributions are contributions all or part of which are repayable if terms and conditions requiring repayment are met or if a fixed schedule of repayments without interest is attached. All contributions to business are repayable subject to certain exemptions. The exemptions as well as the repayment provisions are outlined in the Treasury Board *Policy on Transfer Payments.*

In the context of this document, it is appropriate to note that the Treasury Board Transfer Payment Policy does not preclude departments from entering joint contribution agreements. However, in such cases the contribution agreement has to include all the terms and conditions of the various contribution programs from different departments to the same recipient.

When to Use Transfer Payment Arrangements[9]

The following conditions should be taken into account if transfer payment arrangements are to be considered:

1. the departmental mandate allows for the proposed program or activity and the appropriate grant or contribution authorities to be in place to support program objectives;
2. it would benefit the public in general and government objectives would be furthered by providing financial assistance;
3. the government decides that an outside party is better equipped than the government to assist in the delivery of a specific service or to handle a particular task;
4. the government would not receive goods or services as a result of proposed expenditures;
5. specific Acts of Parliament, program legislation, or other government policies and regulations require the delivery of programs;
6. the government supports business assistance programs to promote economic development rather than subsidies to the private sector;
7. it is the most effective and efficient means of supporting specific program objectives;
8. systems and procedures are in place to properly account for the use of resources and disclose meaningful information to Parliament; and
9. reasonable assurance can be given that the proposed transfer would not result in duplicate financing or "stacking" (i.e. financing of similar activities by more than one federal government department, other level of government sources or other sources external to the government).

Human Resources

On occasion, cooperation arrangements will require the creation, within the federal government, of positions that are needed specifically to perform functions related to the activities of a partnership initiative or project. Essentially the same rules and policies that apply to normal departmental human resources actions will apply to these special situations, although the need to coordinate with other departments may bring some added complexity.

In selecting staff for a collaborative initiative, managers will have the same range of options available and decisions to make as they do for their regular responsibilities. But the collaborative project's accountability arrangements and the length of the project will be important factors in choosing the best course of action.

Managers must be particularly cautious in creating ongoing resource commitments for projects of limited duration. Regardless of the length of the project, it will be important to determine clearly in advance who will have supervisory responsibility for the individuals employed through the project, and what will happen to employees when the project is completed.

Below is a brief discussion of the various staffing elements that should be considered in developing the project plan.

1. Tenure of positions

   Managers will want to weigh the pros and cons of a variety of staffing strategies. Possibilities include executive interchanges, assignments, secondments, developmental assignments, targeted opportunities for employment equity candidates or Aboriginal people, term positions or casual contracts, as well as indeterminate positions. A combination of strategies could be used depending on the number of staff you need. Your choice will be guided by the specific characteristics of the project. Your staffing advisor will be able to decide on the best approach.

[9] Ibid.

2. Classification

   For horizontal federal projects, departments may be able to "lend" positions (i.e., the position and the classification level attached to the position) to the project. For new openings, it will be necessary to write a new job description and have it classified.

   There is a common misconception that a department cannot classify a job that does not already exist in some form in its organization: for example, if a department does not traditionally have Programme Administration positions, it cannot create a Programme Administration job. This is not the case. A department can create any position, as long as the description of work justifies it. Again, your Human Resources personnel should be able to advise you on developing the job description and arranging the classification. The length of time this takes will vary, depending on resources and expertise available in the department or region.

   Your staffing strategy may also affect decisions about group and level. If you are considering staffing through deployments and assignments and there is a reasonable expectation that individuals will return to their home department after the project, it may be easier and more efficient to limit yourself to the types of job classification already in existence. Under the current classification regime, it is easier for employees to "travel" between some occupational groups than others.

3. Supervision and record-keeping

   Assignments to horizontal projects can offer indeterminate employees good opportunities for development and growth. Unfortunately, they can also inadvertently result in "loss of profile" within their own department, especially if their experience and development is not properly tracked during the assignment. Partnership arrangements should clearly delineate ongoing supervisory responsibility for staff, including record keeping for such things as annual performance reviews. Arrangements should also cover training and development for employees as well as an agreement on how staff adjustments will be made, including during the wrap-up of the project.

4. Coverage of benefits and other "hidden" personnel costs

   Never forget that salaries are only one part of the cost of personnel. Employee benefits and special items that may be available, such as the northern cost of living allowance, or performance pay, should also form part of the budget plan. Partners should discuss whether costs for training and development are appropriate in the circumstances, whether relocation expenses should be covered, and so on.

   In tallying each partner's contribution, be sure to consider below-the-line costs for each contributor, such as the time and expertise of staffing officers and pay administrators or the cost of "back-filling" a position for a period of time if a department is supporting the assignment of one its employees.

Risk Management [10]

Working collaboratively can increase your risk, as the involvement of other players can reduce your direct control over many variables, but it also provides opportunities. The challenge of managing risks within a partnership arrangement is optimization: understanding and managing risk in the context of prudence and innovation. The good news is that risk management is not new to the public sector; it is an integral component of good management and decision-making at all levels.

There are many accepted descriptions of risk and risk management. The *Integrated Risk Management Framework* developed by the Treasury Board Secretariat describes risk as follows:

> *Risk refers to the uncertainty that surrounds future events and outcomes. It is the expression of the likelihood and impact of an event with the potential to influence the achievement of an organization's objectives.*

The *Framework's* definition of risk management is the following:

> *Risk management is a systematic approach to setting the best course of action under uncertainty by identifying, assessing, understanding, acting on and communicating risk issues.*

Here are some of the key elements of risk management to be addressed when embarking on a partnership agreement:

- Risk Identification — Identify the risks associated with the collaborative undertaking and the participating partner organizations. An awareness and understanding of the current risk tolerances of the various partners is a key ingredient in establishing a solid partnership. Risk tolerance can be determined through consultation with affected parties, or by assessing stakeholders' response or reaction to varying levels of risk exposure.
- Risk Management — The partners develop and agree on an approach to risk management, and it is communicated, understood and applied by all concerned. The agreement on and communication of the partnership's risk management vision, objectives and operating principles are vital to providing overall direction and a common understanding, and will ensure the successful integration of the risk management function into the cooperation agreement. This will help reinforce the notion that risk management is everyone's business.
- Integration with Decision-Making — An approach to operationalize risk management needs to be implemented through the partnership decision-making and reporting process. Effective risk management cannot be practiced in isolation, but needs to be built into the partnership's decision-making process.
- Consultation and Communication — Consult and communicate with partners and stakeholders on an ongoing basis.
- Evaluation — Results of risk management are evaluated to support further innovation, learning and continuous improvement. The development of evaluation and reporting mechanisms for risk management activities provides feedback to the partners and other interested parties. The results of these evaluations ensure that risk management is effective in the long term. The development of evaluation and reporting mechanisms for risk management activities provides feedback to the partners and other interested parties to promote learning from experience. Integration of the results of these evaluations into the decision-making process ensures that risk management is effective in the long term.
- Best Practices — Share experiences and best practices within the partnership and across the government.

[10] The information in this section is based on the guidelines outlined in the *Integrated Risk Management Framework*, Treasury Board Secretariat, 2001.

A Common Process [11]

A common, continuous risk management process helps in understanding, managing and communicating risk. Continuous risk management has several steps that cover four related activities: risk identification (step 1); risk assessment (steps 2-4); responding to risk (steps 5-8) and monitoring/evaluation (step 9). Emphasis on various points in the process may vary, as may the type, rigour or extent of actions considered, but the basic steps are similar. Figure-1 illustrates an example of a continuous risk management process that focuses on an integrated approach to risk management.

Figure 1: A Common Risk Management Process

Depending on the situation, a partnership may vary the basic steps, choosing those best suited to achieving a common understanding and implementing consistent, efficient and effective risk management. A focused, systematic and integrated approach recognizes that all decisions involve management of risk, whether in routine operations or for major initiatives involving significant resources.

Governance and Accountability [12]

The increasing use of collaborative arrangements or partnerships for delivering on departmental mandates and achieving results for Canadians raises issues with respect to governance and accountability.

Partnerships in the context of the public sector can be defined as arrangements between government organizations, or between federal departments and one or more parties, in which there is an agreement to work cooperatively to achieve a public policy objective for which there is:

- shared authority and responsibility for achieving results for Canadians;
- joint investment of resources (time, funding, expertise);
- shared risk-taking; and
- mutual benefits.

The scope of a partnership arrangement is defined by who the partners are, the nature and extent of their contribution, and the manner in which the respective and collective responsibilities and accountabilities will be exercised.

11. *Integrated Risk Management Framework*, Treasury Board Secretariat, 2001

12. This section reprints parts of a paper entitled *Horizontal Management — Trends in Governance and Accountability*, prepared by Tom Fitzpatrick, Service and Innovation Sector, Treasury Board Secretariat.

Defining Governance and Accountability

Governance refers to the processes and structures through which power and authority are exercised, including the decision-making processes, i.e., *who participates and how.*

Accountability refers to the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations, and answers the question, *"who is responsible to whom and for what"*?

Distributed Governance and Accountability occurs when the processes and structures for the exercise of power are distributed and the obligations to demonstrate and take responsibility for performance in the areas of policy, program design or program delivery are delegated or shared.

A premise that too often is not explicitly stated, but is central to the accountability question, is that *sharing federal responsibility with partners, or delegating it to them, in no way diminishes or erodes ministerial responsibility for a federal mandate.*

The governance and accountability challenge is to encourage and guide experimentation and organizational learning in a manner that respects public sector values, while maintaining the necessary accountability to ministers and to Parliament.

Ministerial Accountability - the Vertical Dimension

There is a tradition of ministerial accountability in Canada. Ministers are individually accountable to Parliament for their own actions and for all aspects of their department's activities. Ministers are also collectively accountable for the decisions taken by Cabinet. Their officials are accountable to the minister for the operation of their organizations, and not directly to Parliament.

Multiple Accountabilities of Partners - the Horizontal Dimension

In multi-partner situations, which frequently occur in horizontal partnership arrangements, effective accountability arrangements can be particularly challenging to put in place.

In multi-partner cases, each partner has dual accountabilities. On the one hand, the partnership creates accountability arrangements between the partners (horizontal accountabilities). On the other hand, each partner retains accountability obligations to its governing body, such as the minister and Parliament in the case of federal partners, for the results of the responsibilities, authorities and resources it contributes to the partnership (vertical accountability).

The key principle to keep in mind is that, while governance arrangements may result in decision-making powers being distributed (and sometimes delegated) among partners, accountability for departmental and federal mandates remains intact.

Therefore, the costs of establishing and effectively managing the arrangement need to be carefully considered before it is entered into. Practical and effective ways need to be found to allow partners to be accountable both to the other partners and to their individual governing bodies.

Accountability to the Citizen - the Citizen Dimension

Citizens are becoming more actively engaged in policy formulation, program design and delivery, and even in the governance structures of major organizations. Technology facilitates this process, making it easier for citizens to access the knowledge they need to become involved.

From a governance point of view, supporters of this trend make the following assumptions:

1. Some decisions are best made as close as possible to the people that they directly affect.[13]
2. Centralized decision-making is extremely difficult in modern organizations, not only due to the problems in managing complexity but because of the need to make decisions quickly to take advantage of opportunities in a timely and responsive manner.

[13] Paquet, G. 1999, *Governance Through Social Learning*, University of Ottawa Press, p. 192.

3. Citizens and local community groups are often in the best position to know what is required in terms of programming, including the allocation of resources, benefits, and the management of risks and their impacts. However, when forming these citizen arrangements, ministerial accountability and the legitimizing role of the political process must remain intact.

Bringing It All Together: Vertical, Horizontal and Citizen-centered Accountability

Horizontal accountability requires that partners be accountable to each other. To make matters more difficult, all partners must respect their "vertical accountabilities" to their respective bodies corporate. For these relationships to be effective, there must be a reasonable intersection of mutual interest, and a reasonable alignment between the multiple vertical accountability structures, cultures and values systems, at least on the key immutable elements.

Distributed governance through partnership arrangements means complex accountability relationships that increasingly include multiple frameworks and multiple accountabilities to Canadian citizens, to each other, and to their own organizations. The next section explores how results-based accountability contributes to the integration and harmonization of these complex relationships.

The most important aspect of governance and accountability to ministers, to partners and to Canadian citizens is clarity. This means clear and direct answers to the governance and accountability questions raised at the outset of this discussion:

1. What are the processes and structures through which power is exercised, including the decision-making processes, who participates and how?

2. Who is responsible to whom and for what?

Accountability is often thought of as the constraint imposed upon decisions makers in the exercise of their authority, and indeed it is. However, when clear answers to the above questions are well articulated, it creates a "comfort zone" in which all players understand their respective, roles, expectations, responsibilities and accountabilities.

Capturing It All in a Results-based Management Framework

Unfortunately, there is no recipe for the most effective accountability framework to fit the unique circumstances of a particular case. However, there are several elements that need to be part of the formal discussion about governance and accountability, including:[14]

1. Clear articulation of the results expected.

2. Open, transparent and public reporting on results to ministers, partners and citizens.

3. Management and measurement systems that ensure that promised results can be monitored and evaluated.

4. Mechanisms to adjust the arrangements to address the concerns of citizens, ministers and partners.

5. Ensuring that government as a whole, our partners and citizens learn and adapt partnership arrangements and their governance and accountability frameworks as experience is gained.

Adhering to these key elements of results-based accountability will go far in creating the required comfort zone for effective partnerships arrangements, and provide all players involved with the clarity and coherence necessary for appropriate action and decision-making.

The following table is a practical tool that can be applied to all forms of partnership arrangements.[15] It expands on three key steps to help ensure a results-based, open and transparent process:

- identify key result commitments;
- measure performance; and
- report.

[14] http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/mfr99_e.html

[15] *Managing For Results 2000*, Chapter 3, Chart 4. http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/00/mfr-gar-1_e.html#_Toc496349843.

Identifying Results

Partners understand and agree on:	Partners should:
objectives, key results and strategic priorities	✓ involve citizens and clients in defining key results, state what they are and show links to objectives ✓ publish results, eligibility criteria and service level commitments ✓ focus on outcomes (vs. process, activities and outputs)
roles and responsibilities	✓ define what each party is expected to contribute to achieve the outcomes ✓ publicly recognize and explain the role and contribution of each partner ✓ respect public sector values and conflict of interest issues
balanced performance expectations	✓ clearly link performance expectations to the capacities (authorities, skills, knowledge and resources) of each partner to ensure that expectations are realistic

Measuring Performance

a performance measurement strategy	✓ identify appropriate monitoring approach and review tools ✓ use common databases where possible and share information ✓ factor in performance and contextual information from external sources, e.g. societal indicators for broader context ✓ invest in necessary information management/information technology systems.
a set of indicators for short, medium and long-term	✓ identify indicators to measure progress on objectives and results ("indicators" means what measurement tool will be used to demonstrate performance) ✓ develop comparable and societal indicators where possible
dispute resolution and appeals/complaints practices	✓ establish an approach to corrective action if partners' responsibilities not fulfilled or when adjustments are needed to address citizens' complaints

Reporting

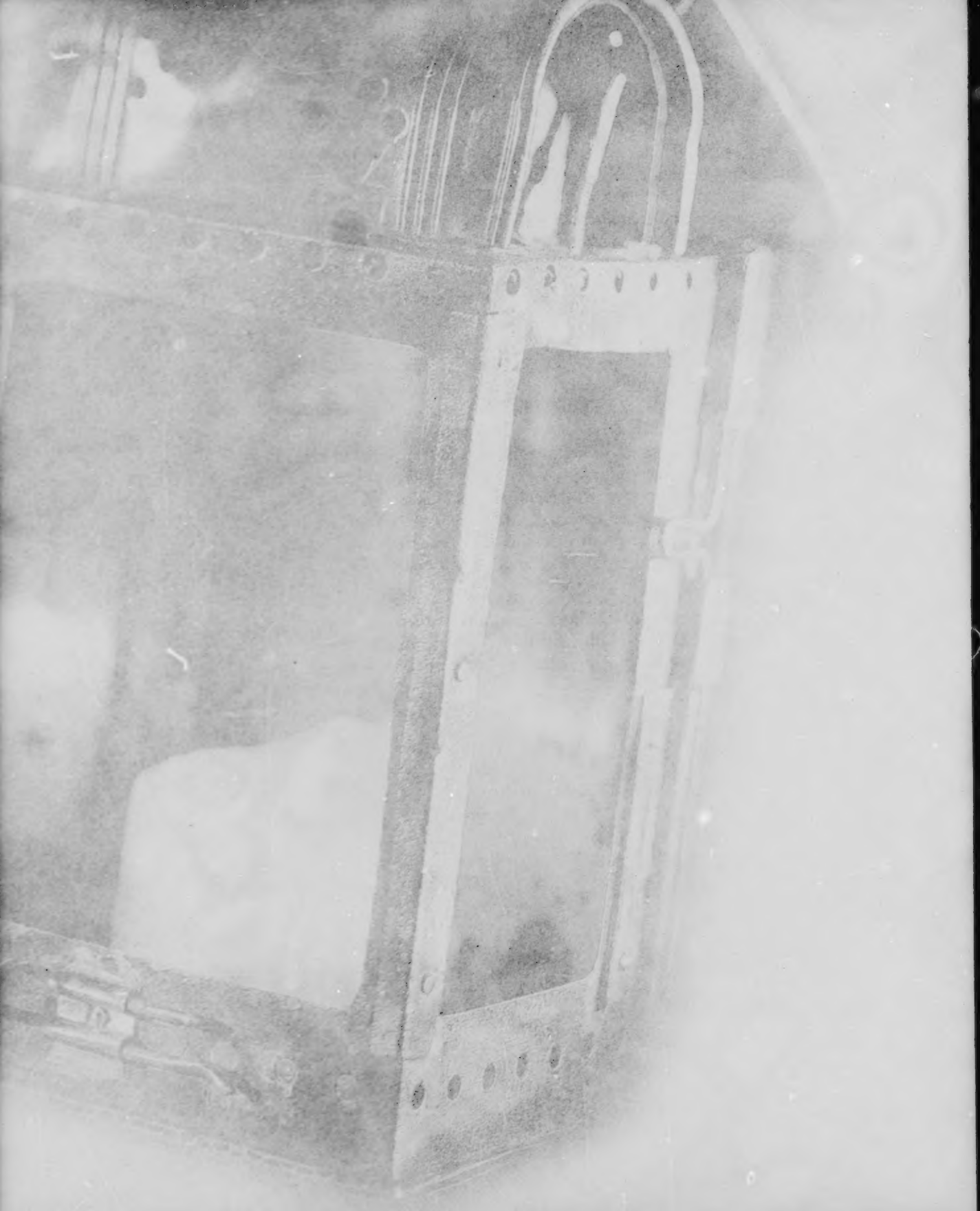
provisions for balanced public reporting	✓ identify the reporting strategy early in the initiative ✓ consider incorporating performance information into existing reports (e.g. Departmental Performance Reports) ✓ report publicly on citizen's appeals and complaints, and ensure confidentiality and privacy needs are met
reporting that will be transparent, open, credible and timely	✓ use all forms of performance evidence to support reporting ✓ provide easy public access to information ✓ link costs to results where possible ✓ use independent assessments
sharing lessons learned	✓ track lessons learned and good practices and publish them ✓ establish mechanisms for improvements and innovations

WHERE TO FROM HERE? — THE JOURNEY CONTINUES

Complex, cross-cutting issues will continue to challenge public servants to work together across vertical lines to offer coherent, relevant solutions to those they serve. This document has shared some key lessons learned, and provided practical information to managers on how to support staffing, disburse resources, and ensure effective risk management and accountability for horizontal initiatives. There are other initiatives also underway that are designed to improve the way we work together.

In 1996, a Deputy Minister's Task Force made recommendations for managing horizontal policy issues. As noted earlier, CCMD's 1999-2000 Roundtable on the Management of Horizontal Issues built on this work, generating the document *Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*. Seeking to further advance our knowledge and practice, this project has operated in cooperation with the jointly-led Privy Council Office - Treasury Board Secretariat Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions. That Task Force will be reporting to the Clerk of the Privy Council not only on options for improving financial and administrative arrangements for horizontal coordination in regions, but also on means of better coordinating activities surrounding policy development, program design and implementation. For its part, Treasury Board Secretariat continues to work to facilitate cooperation on regional projects and to promote an increased understanding of how policies and other management tools can be applied in this context.

While the Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions may well consider some new options for collaborating on horizontal issues, it will likely also focus on the development of learning tools such as this one. It is important that we all continue working to ensure that managers and executives in all functional areas of the government are aware of the mechanisms, processes and tools available to them as they strive to better meet the needs of Canada and Canadians.



APPENDIX A: KEY INFORMATION SOURCES

The Treasury Board of Canada Secretariat website provides valuable guidance and information on three sub-sites (http://www.tbs-sct.gc.ca/subsites_e.html):

- Financial management
- Human resources
- Results-based management

Other Sources

Consulting and Audit Canada. 1998. *Impediments to Partnering and the Role of Treasury Board,* Report. May 13. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Fitzpatrick, Tom. 2000. *Horizontal Management – Trends in Governance and Accountability,* Service and Innovation Sector, Treasury Board Secretariat. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/support_doc_e.html#2)

Hopkins, Mary, Chantal Couture, and Elizabeth Moore. 2001. *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects.* (http://www.ccmd-ccg.gc.ca)

Paquet, Gilles. 1999. *Governance Through Social Learning,* University of Ottawa Press, p. 192.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2001. *Integrated Risk Management Framework.* (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Treasury Board of Canada Secretariat. 1995. *The Federal Government as 'Partner': Six Steps to Successful Collaboration.* (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Treasury Board of Canada Secretariat. 1995. *Treasury Board Guide on Financial Arrangements and Funding Options,* sections on Funding Options and Financial Arrangements. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

ANNEX B: SAMPLE MOU [16]

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU)

BETWEEN

DEPARTMENT F, the Funding department,

AND

DEPARTMENT S, the Spending department,
FOR THE ADMINISTRATION OF xxx (name of the program)

(To be used when Department S is to administer a program for which Department F has a mandate).

Section 1, Purpose:

Department F is delegating to Department S the required authority for the implementation of XXX (for example, the XXX program of Department F in Yukon) in accordance with administrative processes and procedures set out in this MOU and with the FIS Accounting Manual.

Section 2, Mandate:

Department F certifies that it has the legislative authority by virtue of the **XX** Act to carry out the activities required by this MOU and to delegate to Department S the delegated activities described in the Annex. Department F remains accountable for the overall implementation of the program while Department S will carry out the activities in accordance with the terms and conditions of this MOU.

Department S is authorized to sign on behalf of Department F any contracts or agreements entered into with a third party to implement the delegated activities subject to the terms and conditions of the MOU. Any contract or arrangement should identify the government party as Her Majesty in Right of Canada as represented by the Minister of Department F represented by himself/herself by the Director General (or some other position) of Department S.

Section 3, Delegated Financial Authority:

Department S is authorized, according to its own Financial Signing Authority Chart or *describe in the next paragraph the authorities*, to charge the expenses incurred for the delegated activities to vote X Operating Expenditures and vote X Grants and Contributions of **Department F** as advanced by F to S.

[Financial signing authority is delegated as follows... (if the Financial Signing Authority Chart of Department S requires modification, please provide the same information as a Financial Signing Authority Chart would provide, i.e. the title of the person, the nature of the transaction, i.e. procurement or contribution, the purpose, i.e. certification of performance and requisition of payment, and the amount up to which the delegation is valid. Those delegations are required to be specified before the MOU is signed)].

16. This was developed by Western Economic Diversification (WD)

Section 4, Funds:

Department F will advance the funds to Department S for the delegated activities on an annual basis as follows:

Fiscal Year	Administrative Costs	Contribution
1999-2000	$350,000	$1,500,000
2000-2001	$350,000	$1,500,000
2001-2002	$150,000	$1,500,000
2002-2003	$150,000	$1,500,000
Total	$1,000,000	$6,000,000

Department S cannot expend more than the annual amount advanced by Department F.

Section 5, Administration:

Department S will initiate, commit, and certify performance and make payments in accordance with the delegated financial signing authorities.

Section 6, Accounting & Reporting:

Department S agrees to provide Department F with an accounting of the use of the authority on, or before, the following dates:

For 1999-2000, on or before January 31, 2000 for the period April 1 to December 31, 1999; and on or before April 15, 2000 for the period January 1 to March 31, 2000.

For 2000-2001 and subsequent fiscal years, on or before:

Due Date	Report Period
September 15	April 1 to August 31
January 15	September 1 to December 31
April 15	January 1 to March 31

The report will provide details on the Payee, the amount, the financial reporting code (i.e. expense) and also the economic object.

Section 7, Cash Flow Forecasting:

Department S agrees to provide with each accounting a forecast of the expected requirements for the remainder of the fiscal year. Any expected non-utilization of the authority needs to be communicated to **Department F** as soon as possible, and normally on or before September 15th of the current fiscal year (Note: for purposes of the Annual Reference Level Update for grants and contributions).

Section 8, Performance Reporting:

No less frequently than twice annually, **Department S** agrees to submit a report detailing the work conducted and the results accomplished, in such detail as may be established by **Department F.**

Section 9, Period of the MOU:

The period covered by this MOU is April 1, 1999 to March 31, 2003.

Section 10, Amendment:

This MOU may be amended, during the period of the MOU, with the mutual consent of both parties.

Section 11, Signatures:

IN WITNESS WHEREOF, this MOU has been executed:

On behalf of F:

Signature: _____ Date: _____

Title: (If the MOU includes delegation for certification of performance and payment of expenses pursuant to sections 33 and 34 of the Financial Administration Act, the MOU should be signed by the Minister of Department F or his or her Deputy.)

On behalf of S:

Signature: _____ Date: _____

Title:

ANNEX C: OVERVIEW OF CASE STUDIES

Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee (ACZISC)

The Atlantic Coastal Zone Information Steering Committee (ACZISC) was formed by an agency of the Council of Maritime Premiers to facilitate coastal information management and resource mapping in Atlantic Canada. Within the ACZISC, no one department has taken the lead — instead, a Secretariat has been created to handle the work of the initiative on behalf of the partners.

The ACZISC, composed of representatives from federal departments, provincial governments, First Nations, private industry and academia, determine what activities the ACZISC will undertake each year. In addition to these initiatives, the Secretariat may undertake other projects for private sector institutions or public-private groups to supplement the funding provided by the members.

The ACZISC Secretariat is comprised of two employees and is physically located at an NGO, on a university campus. Current arrangements allow the ACZISC to have access to university resources such as network access and server space for its website at a preferred rate, as well as administrative and comptroller support when required.

Since its inception, the support of the Council of Maritime Premiers has been fundamental in ensuring that the Secretariat's funding is secure. Through the Council, the Maritime provinces contributed funds that were matched by the federal departments. The federal partners have recently signed a three-year MOU to ensure that the Secretariat's federal funding is secure, while the Council of Maritime Premiers has decided it will no longer manage the provinces' contributions to the ACZISC. This is a major concern for the Secretariat, as it is again thrust into the realm of financial insecurity, just when it thought it had secure funding for at least another three years. The ACZISC must now negotiate funding support with individual provincial departments.

In addition to the financial insecurity of the Secretariat, the partners in this initiative have faced other issues related to pooling funds. Partner departments handle the movement of their operating money in different ways: some request an invoice from the ACZISC, so that they can provide payment for services rendered; others prefer their contribution to flow to a designated department, which is then in charge of transferring the funds to the ACZISC.

No formal mechanisms for maintaining lines of accountability are used in this case. Instead, the individuals sitting on the steering committee are responsible for reporting back to their respective organizations and departments. The Secretariat staff provide updated budgets and workplans three times a year at the ACZISC meetings, which individual members of partner departments are encouraged to report to their own departments, ensuring that the lines of accountability are respected. The Secretariat also makes extensive use of its website and e-mail communications to keep its partners up to date with regard to Secretariat activities.

The ACZISC Secretariat has successfully persevered through financial insecurity, working with partners to provide a basis for federal-provincial-NGO-community cooperation and exchange of information in the region.

Contact: Michael J.A. Butler, ACZISC Secretariat
(902) 494-1977
mbutler@is.dal.ca
www.dal.ca/aczisc

Strength in Diversity Program (SIDP)

Nova Scotia's Strength in Diversity Program is a partnership between seven federal departments (CCRA, Health Canada, DFO, INAC, DND, HRDC and PWGSC) and the Nova Scotia Federal Council, and is designed to increase diversity among employees in federal departments. Funded primarily by the partner departments and in part through TBS's Employment Equity Positive Measures Partnership (EEPMP) fund, this program builds on the successes of an earlier, similar program. Health Canada acts as lead department for the program, providing administrative services and supervision of personnel, while PWGSC provides the working space. The other partners make financial contributions to the program.

The program is located with the Nova Scotia Council's Human Resources office, next door to Health Canada's Learning Centre Plus and the Public Service Commission, building on resources already in place. This Centre is used on a regular basis by the Federal Council and a variety of departments to deliver learning programs. Physical space for the project coordinators was originally difficult to locate, but PWGSC was able to provide the space for both the Program and the Federal Council. The connection between the Learning Centre Plus, the Federal Council, and the project has worked out to the advantage of all.

One of the major issues confronted by the project was the classification of its staff, who had been seconded from two different departments to Health Canada for the duration of the project. Delays in the classification process resulted in a late start-up of the project — negotiations resulted in a frustrating delay of over six months. Partners also dealt with misunderstandings about the transfer of funds for seconded employees. When calculating how much they would contribute to the project, some departments factored in the cost of employee benefits (20% on top of salary), while others did not. A further issue around staffing is the inability to appoint program coordinators to indeterminate positions with the program.

Memoranda of Understanding (MOUs) are in place between the Federal Council and the seven partner departments, and between the Federal Council and Health Canada. Since the Federal Council is not a legal entity and therefore cannot pool the partners' money, funding for the project is transferred to the Atlantic Canada Opportunities Agency, in trust for the Strength in Diversity Program. ACOA is able to handle this fund because it houses the Federal Council, and its mandate includes coordination of the federal mandate in the Atlantic region.

Partners have reported major issues around the coordination of funding arrangements. Facilitating arrangements for the partners' contributions to the program has been challenging at times. Because ACOA is a fairly large agency, it is able to keep the project's expenses paid until the partners' contributions arrive. However, this situation has resulted in a number of concerns, as funds are not always received on time, the department often runs a deficit for the program, and financial reporting practices in the partner departments often are not constructed in compatible ways.

The project goals closely mirror those of Health Canada, the lead department, so balancing vertical and horizontal accountabilities has not been an issue. Reporting is handled through a variety of channels, ensuring that the reporting requirements of all participating departments are met. Partners in the program agreed from the beginning on how it would be managed. A management board provides strategic direction and follow-up, based on what the partners want to see occur.

Contact: Bob Hoegg, Atlantic Federal Council
(902) 426-8622
rhoegg@acoa-apeca.gc.ca

Business Council of Manitoba Aboriginal Education Awards Program

Building relationships with citizen/client groups is a priority issue for Manitoba's Federal Council. The Manitoba Business Council, representing approximately 50 employers in the province, wanted to create a scholarship and employment program for Aboriginal students. They chose to work with the Federal Council to create the program, as the Council could represent the relevant departments in the province. Funding was provided by three partners — Indian and Northern Affairs Canada (INAC), Human Resources Development Canada (HRDC), and Western Economic Development Canada (WD), in conjunction with the Government of Manitoba.

Both the Federal Council and INAC each provided a staff member to ensure that the program got off to a strong start. Staff time was a major in-kind contribution to the program's success. Non-financial resources, such as supplies and photocopying, were provided by whatever partners could afford to provide them. The Federal Council and the three federal partners made a huge amount of in-kind contributions to this program, and questions were raised as to the benefits to the partners of their involvement in such an initiative.

The Federal Council received conflicting advice on how to pool the finances for this project, so it was decided that the partners would work out the details among themselves. This was one of the major issues faced by the partners, as they really did not have consistent information to provide background for the project they wanted to undertake. INAC prepared an MOU for the three federal departments, which outlines all agreed-to funds, where they will come from in each department, and when they will be disbursed. This MOU is in place for the first three years of the pilot stage of the program.

The MOU also contains non-financial agreements, including lines of communication and responsibility. Respect for departmental mandates was built into the MOU. Partners faced some challenges in the area of accountability. INAC, as one of the founding partners of this program, has a mandate that excludes responsibility for off-reserve Aboriginal and Métis people. Thus, when reports on the program were made, it was necessary to make clear that INAC's funds supported a large group of on-reserve treaty Aboriginal people.

No partner department handles the actual disbursement of the funds to students. Instead, the program has contracted a non-profit community organization to handle the disbursements and the financial reporting. This association produces audited statements for all of the partners, which contain the information needed by all.

Contact: Michel Lagacé, Manitoba Federal Council
(204) 984-6815

Note: The Manitoba Federal Council has prepared an extensive study of this program, which is available from Michel Lagacé on request.

Canadian Maritime Network (CANMARNET)

The Canadian Maritime Network (CANMARNET) is an information system designed to improve communication and the sharing of information between federal departments working on maritime affairs. As a partner in CANMARNET, departments can access up-to-date information about shipping in the region, including positional and useful background details.

Partners in CANMARNET now include DFO, the Coast Guard, DND, CCRA, Citizenship and Immigration, CSIS, the RCMP, Transport Canada and Environment Canada. Because some partners are incident-driven, they are not always actively involved in the project. CANMARNET is being used on a daily basis, and was also used successfully during the "Turbot Wars" on the Grand Banks, and to support the recovery operations for Swiss Air Flight 111.

DND has acted as the lead department on this project, providing infrastructure and staffing for the network, which other departments could not have done as easily. Originally staff for the project were re-assigned from other areas in DND to work on CANMARNET. Currently DND has systems facilitators who ensure that CANMARNET is running properly, but there is no systems manager per se.

Partner departments provide the equipment that they themselves need to access the network. Thus, partners need to be convinced to make technological changes (e.g. upgrading computers) at the same time, and to the same types of equipment.

As well as acting as the lead department, DND has provided all of the funding for the start-up and maintenance of CANMARNET. There have been occasions over the past five years when DND considered soliciting funds from partner organizations, but it always concluded that the transfer of funds would be more trouble than it would be worth. Instead, partners provide information in exchange for access to the network. As DND has acted as lead department and supplied the infrastructure and funding for CANMARNET, the program has perhaps faced fewer issues than other horizontal programs. The partners in CANMARNET provide some direction and feedback as to what information they need from CANMARNET, but they are not required to find funding or non-financial resources to support the program.

There are MOUs in place regarding the sharing of information and data between partners, but none of them were written exclusively for CANMARNET. Instead, the sharing of data for CANMARNET was "piggy-backed" onto existing MOUs between partners. This has helped the relationships between departments continue to grow, while laying the groundwork for more cooperative projects and programs in the future.

No formal reporting is done by DND, as it is felt that issues are addressed by the CANMARNET systems people when partner departments raise questions. Since the events of September 11, 2001, the security climate has resulted in partners' expressing a renewed interest in expanding the CANMARNET system.

Contact: Captain Darren Knight
Department of National Defence
(613) 945-5129
re information around start-up
or
Lt. Comdr. Munro-Cape
Department of National Defence
(902) 427-0550 ext 2504
re information around current situation

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

UTILISER DES OUTILS HORIZONTAUX POUR TRANSCENDER LES FRONTIÈRES :

Leçons apprises et indicateurs de réussite

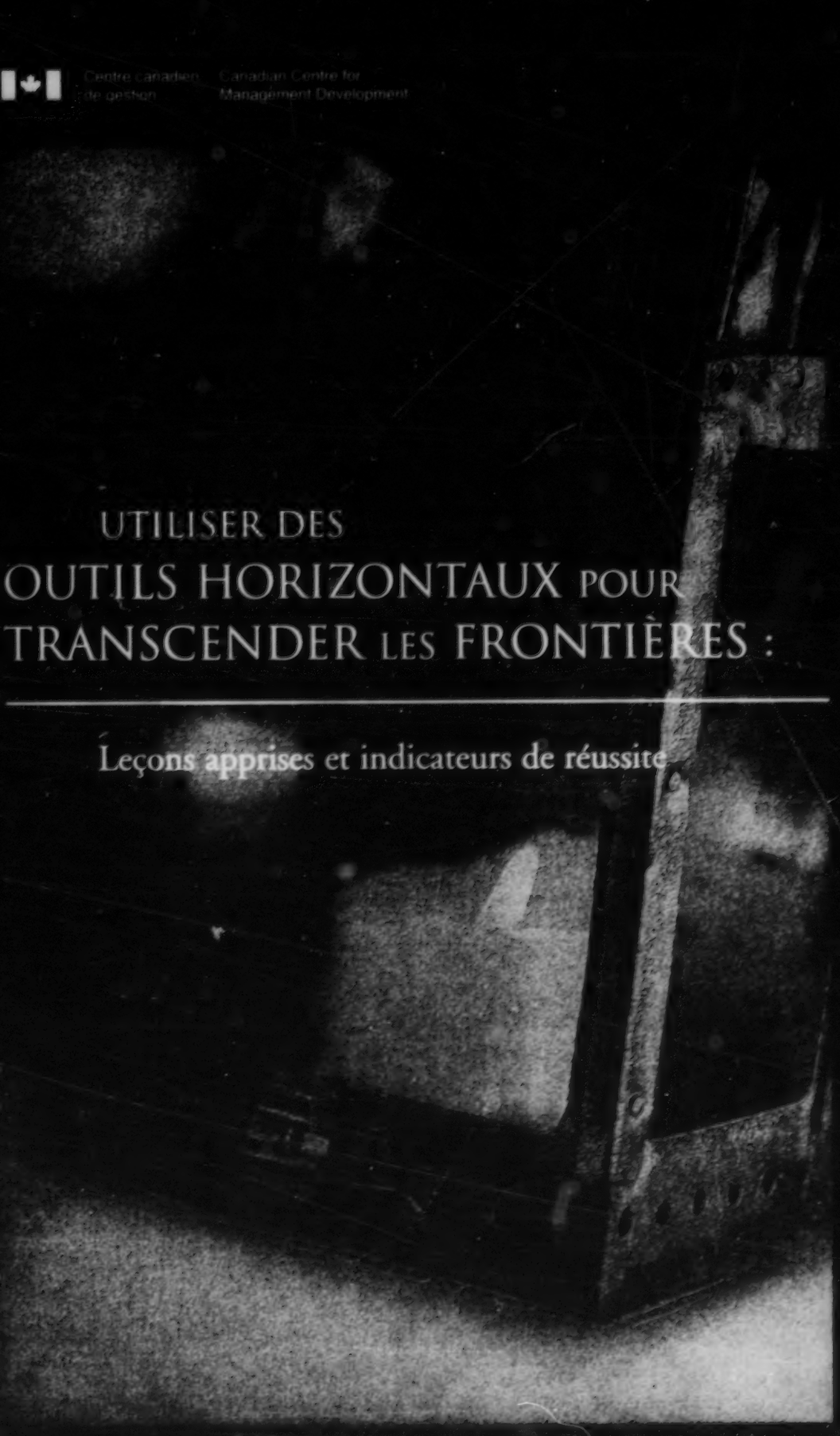


Table ronde du CCG sur les **mécanismes horizontaux**

PRÉSIDÉE PAR JAMES LAHEY

PAR ANDREA D. ROUNCE ET NORMAN BEAUDRY

Canada

Pour de plus amples informations ou des exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde de recherche-action sur les mécanismes horizontaux (Canada)

Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite

Président : Jim Lahey
Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Using horizontal tools to work across boundaries.
Publ. aussi sur Internet.
ISBN 0-662-66410-8
No de cat. SC94-90/2002

1. Gestion par interaction.
2. Partenariat.
3. Décentralisation dans la gestion.
4. Administration publique (Science) – Canada.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre : Using horizontal tools to work across boundaries.

JL75.C32 2002 352.3
C2002-980070-6F

UN MOT DU CCG

Une fonction publique qui apprend de façon continue est mieux disposée à saisir les occasions se retrouvant dans notre économie et notre société, lesquelles évoluent rapidement. La recherche est un important moteur pour l'apprentissage mais certains types de recherche sont mieux adaptés aux besoins des gestionnaires. C'est précisément ce que visent à accomplir les Tables rondes de recherche-action du CCG.

Ceci constitue la deuxième série de recherche que nous avons menée en utilisant cette formule à succès. En consultation avec les gestionnaires, le CCG a identifié cinq sujets essentiels requérant une attention immédiate :

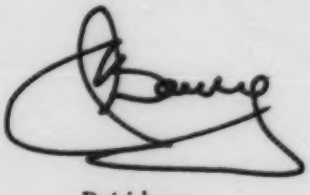
- le mieux-être en milieu de travail;
- la prestation des services à l'interne;
- l'innovation dans la fonction publique;
- les mécanismes horizontaux;
- les sciences et les politique publiques.

Ces questions sont d'une importance stratégique pour l'ensemble de la Fonction publique du Canada et témoignent de l'expérience vécue par ses gestionnaires et leurs employés.

Le présent rapport de recherche a été publié par la Table ronde de recherche-action sur les mécanismes horizontaux. Il s'inspire de la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale de l'année dernière et de son rapport intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux.*

Le CCG a eu de la chance que Jim Lahey préside ces deux Tables rondes. En plus d'être apprécié, le leadership dont il a fait preuve s'est révélé essentiel à la création d'une ressource additionnelle en gestion qui servira aux fonctionnaires de toute la fonction publique canadienne. Les nombreux participants à la Table ronde de même que les répondants et les spécialistes qui ont donné de leur temps et de leur savoir, et sans qui le présent document n'aurait pu voir le jour, ont également joué un rôle crucial pour la réussite du projet.

Jocelyne Bourgon



Présidente
Centre canadien de gestion

Description de la recherche-action

La recherche-action du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le procesus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

UN MOT DU PRÉSIDENT

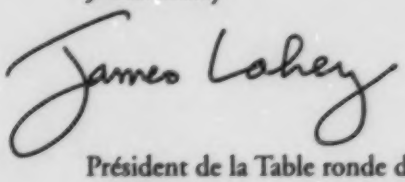
La mise en commun des ressources et des effectifs de divers ministères en vue de la réalisation de buts communs ne pourra que se généraliser davantage.

Le présent rapport rend compte des résultats d'une deuxième Table ronde sur la gestion horizontale parrainée par le CCG. Le rapport de l'année dernière, intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, portait sur des expériences pratiques, en particulier dans les domaines du leadership et de la culture. Le deuxième rapport porte sur les outils et les mécanismes.

Ensemble, les deux documents devraient orienter le lancement et le maintien d'une excellente coopération trans-organisationnelle.

Il convient de remercier tout particulièrement les gestionnaires qui nous ont généreusement fait part des leçons qu'ils ont apprises. C'est à Andrea D. Rounce, Norman Beaudry et quelques collègues du Conseil du Trésor, y compris Colin Freebury et Bruce Hurst, que revient le mérite d'avoir préparé le présent rapport. Geoff Dinsdale du CCG continue d'exceller en inspirant tous ceux qu'il rencontre et en nous poussant en douceur à respecter les échéanciers.

James Lahey



Président de la Table ronde du
CCG sur les mécanismes horizontaux

REMERCIEMENTS

Voici la liste des participants à la réunion de la Table ronde du CCG sur les mécanismes horizontaux du 5 février 2002.

Président :	James Lahey, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	
Participants :	Robert Dick	Bureau du Conseil privé
	Colin Freebury	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
	Bruce Hirst	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
	Robert Hoegg	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
	Alison Taylor	Bureau du Conseil privé
	Danielle Vincent	Développement des ressources humaines Canada
Secrétariat :	Geoff Dinsdale (Centre canadien de gestion)	
	Norman Beaudry (expert-conseil)	
	Debbie Beresford-Green (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)	
	Anna-Maria Raposo (Centre canadien de gestion)	
	Andrea D. Rounce (étudiante au doctorat, Université Carleton)	

Les membres de la Table ronde aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent rapport, entre autres les personnes-ressources, les participants aux groupes de discussion et les personnes qui ont assuré la publication. C'est grâce à leur concours que le présent produit sera utile aux gestionnaires de l'ensemble de la fonction publique du Canada.

TABLE DES MATIÈRES

Un mot du CCG iii
Un mot du président iv
Remerciements v

POURSUIVRE LE VOYAGE ET PARFAIRE NOS CONNAISSANCES 1

Rappel des leçons apprises 1
Objet du présent document 2

DÉFIS ET LEÇONS 5

Examen des défis 5
Ressources : les défis 5
Dotation : les défis 6
Responsabilisation : les défis 7

Mise en relief des leçons apprises 8
Ressources : les leçons apprises 8
Dotation : les leçons apprises 9
Responsabilisation : les leçons apprises 10
Des leçons apprises à l'établissement de futures initatives horizontales 12

GUIDE POUR L'UTILISATION D'OUTILS HORIZONTAUX 13

Aperçu 13
Ententes de collaboration : enjeux et éléments de réflexion 13
Établissement du cadre : ententes officieuses 14
Établissement du cadre : protocole d'entente 14
Modes de financement 15
Sources de financement 15
Dispositions financières pour le transfert de fonds entre ministères fédéraux 17
Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement 18
Principes influant sur le choix des dispositions financières 19
Types de paiements de transfert 19
Recours aux paiements de transfert 20
Ressources humaines 21
Gestion du risque 22
Un processus commun 23
Gouvernance et responsabilisation 24
Définir la gouvernance et la responsabilisation 24
Cohésion entre les responsabilités verticales, horizontales, et axées sur les citoyens 25

QUE NOUS RÉSERVE L'AVENIR? — LE VOYAGE SE POURSUIT 29

ANNEXE A : DOCUMENT CLÉS ET AUTRES DOCUMENTS 31

ANNEXE B : MODÈLE DE PROTOCOLE D'ENTENTE 33

ANNEXE C : APERÇU DES ÉTUDES DE CAS 37

Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA) 37
Le Programme La diversité, notre richesse 38
Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba 39
Réseau maritime canadien (CANMARNET) 40

POURSUIVRE LE VOYAGE ET PARFAIRE NOS CONNAISSANCES

Rappel des leçons apprises

L'année dernière, le CCG a parrainé la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale. Les travaux de la Table ronde se sont inspirés des premiers jalons posés dans *Questions horizontales*, rapport du Groupes de travail des sous-ministres (1996), mais ils sont allés au-delà des questions touchant la politique horizontale pour s'étendre à un éventail plus grand d'enjeux horizontaux. Les travaux de la Table ronde s'inspiraient des expériences et des leçons apprises par les gestionnaires. Ils avaient pour but de faire un bilan des connaissances sur la gestion horizontale, de définir les connaissances de pointe et de les mettre à la disposition des fonctionnaires de tout le pays.

On a ainsi constaté qu'il est possible de définir les initiatives horizontales du point de vue des contenus partagés, qu'il s'agisse de simples informations, de ressources, de tâches et même de pouvoirs[1]. Les initiatives horizontales peuvent donc s'assortir d'un nombre relativement limité ou considérable de contraintes touchant l'administration et la responsabilisation. Après avoir exploré ces diverses dimensions, la Table ronde en est venue à la conclusion que la gestion horizontale n'obéit à *aucune règle absolue ou simple* – il s'agit d'un art plutôt que d'une science.

Les conclusions de ces travaux se retrouvent dans le rapport de la Table ronde intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*[2]. Le rapport est organisé en fonction des quatre dimensions de la gestion horizontale :

1. *Mobilisation des équipes et des réseaux* — Il est essentiel de pouvoir mobiliser des équipes et des réseaux pour lancer une initiative, en particulier devant des intérêts très arrêtés. Parmi les éléments habilitants, mentionnons :
   - le leadership;
   - le travail d'équipe;
   - les modèles mentaux partagés et l'utilisation d'une terminologie; et
   - la confiance.

2. *Élaboration de cadres communs* — L'élaboration de cadres communs permet de s'assurer que chacun vise les mêmes objectifs, ce qui suppose notamment :
   - avoir la même base de faits et la même compréhension des questions clés;
   - être clair et précis quant aux objectifs et aux résultats communs ainsi qu'en ce qui concerne les rôles et les responsabilités;
   - gérer la tension entre la reddition de comptes individuelle et la responsabilité collective; et
   - planifier et établir des rapports.

1. Pour plus de renseignements sur les trois catégories de contenus partagés, voir le rapport de Conseils et Vérification Canada intitulé *Les obstacles au succès et le rôle du Conseil du Trésor* (le 13 mai 1998), p. 8.

2. Hopkins, Mary, Chantal Couture et Elizabeth Moore. *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux (2001)*. Document accessible à l'adresse suivante : http://www.ccmd-ccg.gc.ca

3. Établissement de structures de soutien — On peut utiliser diverses structures de soutien pour aider les gestionnaires à nouer des relations durables et à obtenir des résultats durables. Les structures officieuses nécessitent moins de ressources, sont plus souples et ont un effet moins contraignant sur les membres (p. ex., pratiques communes). Les structures officielles nécessitent beaucoup de ressources, mais sont moins ambiguës; elles requièrent certaines compétences et un savoir-faire en logistique; de façon générale, elles supposent des ententes écrites dans lesquelles les participants s'engagent à respecter certains plans d'action (p. ex., un protocole d'entente). Parmi les principaux éléments à retenir ici, mentionnons :

- mûrement réfléchir à la gamme de structures possibles et pertinentes;
- choisir le moment de façon stratégique;
- avoir à l'esprit que le caractère officiel des structures peut avoir une incidence sur la circulation, la qualité et la cohérence de l'information; et
- savoir que, lorsqu'on a affaire à une initiative promise à une fin concrète, les structures devraient être conçues de manière à faciliter l'établissement de relations plus durables.

4. Maintien du dynamisme — Les initiatives ont des hauts et des bas, ce qui signifie que les gestionnaires doivent travailler activement pour préserver l'enthousiasme de départ. Le leadership est important pour motiver les principaux intervenants, canaliser l'information pour que chacun demeure engagé et faire du travail horizontal une habitude. Ici, les éléments suivants se sont révélés importants :

- faire appel à un champion;
- tirer parti des petits succès;
- parfaire sans cesse ses connaissances;
- injecter l'argent à des moments stratégiques;
- établir des échéances; et
- admettre que des initiatives peuvent passer par quelques transitions critiques en cours de route.

Objet du présent document

Les membres de la première Table ronde sur les projets horizontaux ont clairement indiqué qu'on ne savait pas encore parfaitement comment gérer une initiative horizontale de façon efficace et efficiente. La gestion horizontale continue de se répandre dans la fonction publique, et les types et le nombre de partenariats[3] ont augmenté au même rythme. Comme l'a souligné la Table ronde précédente :

> La diversité des acteurs que l'on retrouve dans les réseaux horizontaux s'est accrue au cours des cinq à dix dernières années; la collaboration interministérielle ne représente qu'un aspect de la situation. Les administrations provinciales et municipales ainsi que toute une brochette d'intervenants ayant des intérêts et un bagage différents peuvent maintenant participer au processus. Il peut s'agir d'ONG, d'associations professionnelles, de bénévoles, de défenseurs, d'organismes de services et du secteur privé.
>
> *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, 2001

Même si on n'a pas encore étudié à fond les enjeux associés aux initiatives horizontales, les gestionnaires continuent de travailler en partenariats.[3] Ainsi, les participants à la dernière Table ronde ont souligné la nécessité de nouveaux travaux portant sur les mécanismes et les structures associés au travail horizontal. Ainsi, on tente, dans le présent document, de répondre à un certain nombre de questions pratiques en suspens, notamment :

- Que peut-on faire pour aider les gestionnaires à mettre leurs ressources en commun dans une perspective horizontale?
- Comment peut-on assigner des ressources non financières à certains projets horizontaux?
- Comment peut-on faciliter la dotation interministérielle?

[3] Tel qu'utilisé dans ce document, les termes partenaire(s), partenariat(s) ne se réfèrent pas au sens légal du terme mais plutôt, de façon générale, au sens non-légal d'une entente collaborative.

- Comment les gestionnaires peuvent-ils établir des relations hiérarchiques claires dans le cadre d'un projet horizontal?

Pour mieux comprendre ces enjeux sur le plan conceptuel, nous avons analysé les résultats de recherche disponibles. Pour établir comment les gestionnaires ont réglé ces problèmes sur le terrain, nous avons interviewé plus de 20 personnes qui participent ou ont participé à des initiatives horizontales. Parmi les initiatives évaluées dans le cadre du présent projet, citons :

- le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA);
- le programme La diversité, notre richesse;
- l'Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba;
- le Réseau maritime canadien (CANMARNET).

En interviewant des gestionnaires qui avaient mis au point de telles initiatives et d'autres qui y avaient travaillé, nous avons été en mesure de nous faire une idée de leurs préoccupations et de la façon d'en tenir compte dans une perspective horizontale. Par ailleurs, nous avons discuté avec plus de dix représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui ont clarifié pour nous certains problèmes auxquels des gestionnaires ont été confrontés au jour le jour. Des spécialistes de tous les horizons, de la gestion des ressources humaines à la gestion des transferts financiers, nous ont fourni des renseignements grâce auxquels nous avons été en mesure de proposer certains moyens de relever les défis liés à la gestion horizontale. Le présent rapport a également bénéficié des travaux menés par le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions, dirigé conjointement par le Bureau du Conseil privé et par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Ce qui ressort clairement, c'est que, pour gérer avec succès des mécanismes horizontaux, on doit tenir compte à la fois de la culture et des mécanismes. Le document de l'année dernière, *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, portait principalement sur les questions touchant la culture et le leadership. Le présent document porte surtout sur les outils horizontaux. Les deux documents représentent donc les deux côtés de la même médaille. Aussi devrait-on les lire tous deux. Nous vous invitons à lire d'abord *Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, puis, fort des connaissances de base acquises, le présent document.

DÉFIS ET LEÇONS

Examen des défis

Les gestionnaires qui participent à des initiatives horizontales (qu'il s'agisse de programmes ou de projets) font face à de nombreux défis. Les partenaires associés à des initiatives horizontales sont confrontés à de nombreux problèmes. Comme il n'y a pas de manière officielle pour initier les participants à l'art de mener des initiatives horizontales, les gestionnaires doivent apprendre sur le tas.

Souvent, on dirait que les gestionnaires qui font de la gestion horizontale ne bénéficient ni d'un cadre ni d'un contexte. Il n'y a pas d'organisme interministériel qui s'en charge et, apparemment, aucun mécanisme n'est défini pour la mise en commun des ressources et aucun outil – seulement des attentes.

Un participant à l'interview

Or, il est impératif de comprendre les difficultés auxquelles font face les gestionnaires d'initiatives horizontales efficaces pour avoir une idée des moyens qu'ils ont pris pour les mener à bien et des leçons qu'ils en ont tirées.

Ressources : les défis

Il ne fait aucun doute que la réalisation d'initiatives horizontales menées avec d'autres ministères, d'autres ordres de gouvernement, des groupes communautaires ou des représentants du secteur privé est exigeante. En effet, les gestionnaires sont confrontés à des problèmes qui ne se posent normalement pas dans le cadre de projets auxquels participe un seul ministère.

Les tâches normalement simples, par exemple assurer le financement, fournir des ressources non financières et affecter du personnel à une nouvelle initiative, dans le respect de rapports hiérarchiques clairs, deviennent plus complexes lorsqu'il s'agit d'initiatives auxquelles participent plusieurs ministères.

Mise en commun des ressources financières

Veiller à ce qu'une initiative horizontale bénéficie de l'assise financière dont elle a besoin est essentiel à la réussite. Il semble facile d'obtenir la coopération des ministères, tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas à apporter de contribution financière. Souvent, cependant, les budgets limités dont ils disposent ont déjà été affectés. Compte tenu des priorités opérationnelles établies, les ministères ont du mal à trouver des fonds pour soutenir de nouvelles initiatives de coopération, même lorsque les avantages sont tangibles.

Ce travail horizontal est dans l'intérêt de tous, mais il ne fait partie du mandat de personne.

Un participant à la table ronde

Souvent, le détail du financement est incertain. Il arrive fréquemment que les ministères aient une façon qui leur est propre d'aborder la question du financement des projets de coopération. Les fonds engagés ne sont pas toujours transférés à temps, et ils ne le sont presque jamais au début de l'exercice. Souvent, les responsables du financement de l'initiative ne savent pas quand les sommes engagées leur parviendront.

Il n'est pas rare que le ministère responsable engage des fonds que ne lui ont pas encore remis les ministères partenaires. De façon générale, il peut être dangereux de s'engager à dépenser 250 000 $ quand on n'a que 100 000 $ dans son compte.

Un participant à l'interview

Dans bien des cas, des initiatives horizontales reposent sur des ententes verbales conclues entre ministères partenaires. Si elles ont l'avantage d'être souples, ces ententes peuvent poser des problèmes – en cas de roulement de personnel, on devra peut-être définir et présenter de nouveau les ententes verbales.

Mise en commun des ressources non financières

Trouver les locaux et le matériel nécessaires pour un projet horizontal peut présenter des difficultés particulières. Selon les gestionnaires, établir d'où les locaux et le matériel viendront et où ils seront situés pose problème.

Il importe de structurer les projets horizontaux en tenant compte des réalités ministérielles existantes en ce qui a trait aux locaux et au matériel.

Souvent, il n'y a pas de solution « idéale » indépendante du système actuel. Au lieu de faire le point sur la situation (déterminer, par exemple, les systèmes informatiques utilisés) et de trouver une solution adaptée aux conditions existantes, on a souvent intérêt à présenter un projet entièrement nouveau.

Un participant à l'interview

Souvent, c'est la technologie et le matériel existants au sein d'un ministère donné qui déterminent le niveau de fonctionnement d'un nouveau partenariat. Une telle situation peut engendrer de la tension, à moins que tous les participants ne s'entendent pour dire qu'il est nécessaire et pertinent de travailler à l'intérieur de leurs propres limites. Si un ministère utilise un type de technologie donné dont ne se servent pas les autres ministères, il faudra trouver le moyen de faire place à la technologie multiple. En ce qui concerne le Réseau maritime canadien (CANMARNET), par exemple, les partenaires ont dû convenir du niveau de classification auquel le système d'information fonctionnerait. En dernière analyse, ils ont convenu qu'il fonctionnerait au niveau répondant le mieux aux besoins de la plupart d'entre eux.

Dotation : les défis

Les gestionnaires ont relevé divers problèmes liés à la dotation des projets horizontaux, au début, au milieu et vers la fin des projets. Dans le cadre de tels projets, on peut réaffecter des employés à l'intérieur des ministères ou encore embaucher des employés aux fins d'un certain projet. Chacune des deux options pose des problèmes particuliers.

Lorsqu'on embauche de nouveaux employés, on doit d'abord déterminer quel ministère les accueillera. Le problème est moins épineux lorsqu'il y a un ministère responsable disposé à assumer la responsabilité de la dotation du projet. Pour les ministères participants, une autre solution consiste à regrouper les employés au sein d'une entité commune, par exemple un secrétariat.

La procédure de dotation elle-même peut se révéler problématique. Selon le type de groupes qui participent au projet horizontal, les partenaires devront s'entendre au préalable sur certains éléments de la dotation. Comme l'a déclaré un répondant :

Où doit-on afficher l'avis de nomination? Au sein du ministère où la personne travaillera? Dans tout le gouvernement? Dans les locaux de tous les intervenants communautaires?

Un participant à l'interview

Une fois les employés sélectionnés, il arrive parfois que leur classification soit complexe. Les ministères n'utilisent pas tous les mêmes types de classification, ce qui peut nuire à la mutation de personnes d'un ministère partenaire à l'autre. En ce qui a trait à la mutation d'employés entre ministères participant à des projets horizontaux, un autre problème vient du fait que les partenaires n'ont pas toujours une idée claire des coûts que suppose le personnel qu'il convient d'inclure. Dans le cadre du programme La diversité, notre richesse, initiative ayant entraîné la mutation d'employés entre ministères, on a constaté que le transfert et la réception des fonds rattachés au personnel causaient souvent de la confusion.

Il arrive que les échéanciers des projets horizontaux compliquent la dotation. De nombreuses initiatives horizontales ont une « date limite », c'est-à-dire une date à laquelle les objectifs fixés devraient être atteints. Lorsque les projets sont assortis d'une date limite fixe, on doit donner aux employés détachés l'assurance qu'ils auront un emploi lorsque les travaux seront terminés. Sinon, ils risquent de partir avant la fin du projet à la recherche d'un autre poste, voire de refuser carrément de participer.

Même lorsqu'un ministère affecte des employés à un projet horizontal, des problèmes épineux se posent parfois. Des participants à l'interview ont souligné que le fait d'être associés à des projets horizontaux entraîne souvent des « récompenses » négatives. Souvent, on considère ces projets comme des « ajouts » à la charge de travail de membres du personnel.

Dans certains ministères, il y a de nombreux projets horizontaux. Les responsabilités du ministère responsable ne sont pas toujours claires du point de vue des engagements en matière de dotation. Les intéressés ne savent pas toujours quels seront les impacts de leur participation à un projet horizontal sur leur charge de travail.

Un participant à l'interview

Responsabilisation : les défis

D'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des organismes, des groupes communautaires et des représentants du secteur privé peuvent participer à des partenariats. Il importe de déterminer qui parlera au nom de l'initiative et qui sera chargé de la préparation de rapports. On doit maintenir et respecter des rapports hiérarchiques verticaux, même lorsque des ministères sont associés à des projets horizontaux.

Les gestionnaires qui prennent part à des projets horizontaux doivent trouver des moyens d'assurer le respect des rapports hiérarchiques verticaux, tout en veillant à l'atteinte des buts fixés. Comment un employé qui participe à un projet horizontal concilie-t-il des rapports hiérarchiques verticaux avec des responsabilités à l'égard d'autres organismes partenaires?

Rendre des comptes à l'égard d'un projet horizontal est exigeant – parfois, on doit affecter plus de ressources pour définir des rapports hiérarchiques clairs.

Un participant à l'interview

Il est parfois difficile de concilier les priorités de mon poste ordinaire avec les exigences du travail horizontal.

Un participant à l'interview

Des gestionnaires ont également souligné que a communication entre partenaires peut se révéler difficile. En raison de la composition diversifiée de partenariats horizontaux, la communication est essentielle à la reddition de comptes. Malheureusement, les ministères ne dépêchent pas toujours les mêmes personnes aux réunions des projets horizontaux. Cette situation pose des problèmes du point de vue de la continuité des communications entre partenaires. Il arrive que les communications se brouillent.

En ce qui a trait à la présentation de rapports, les pratiques des partenaires ne sont pas toujours uniformes. Dans le cas de rapports financiers, par exemple, un partenaire peut faire appel à des articles de rapport, tandis que l'autre rend des comptes par projet. Il devient alors nécessaire de faire traduire les chiffres en données que tous les partenaires peuvent utiliser.

Mise en relief des leçons apprises

L'importance de la planification est l'un des principaux enjeux soulevés par les participants à la Table ronde. En discutant entre eux, les partenaires participant à des projets auraient pu, au début, régler bon nombre de problèmes définis par des gestionnaires participant à des projets horizontaux.

À maintes reprises, des participants ont affirmé qu'ils apporteraient des modifications à leur façon de faire et à la structure du projet si l'occasion leur était donnée de tout reproduire depuis le début. Pour garantir la réussite d'une initiative horizontale, on doit impérativement veiller, avec le concours de tous les intervenants, à ce que des procédures soient adoptées dès le départ. Si, en raison d'une date limite, l'échéancier des projets est fixe, la planification revêt une importance encore plus grande.

Si vous avez une idée claire de ce que vous recherchez, vous devez à tout prix rencontrer vos partenaires à quelques reprises et mettre au point un plan.

Un participant à l'interview

Ressources : les leçons apprises

L'élément des projets horizontaux que le plus grand nombre de participants à l'interview modifieraient a trait aux accords de financement incertains entre partenaires. Si la mise en commun des ressources financières est difficile, les gestionnaires ont souligné qu'on peut la définir de manière à établir des règles du jeu claires pour les partenaires et les personnes participant aux projets en question.

La principale leçon apprise par les gestionnaires qui ont travaillé à des projets horizontaux est qu'on doit obtenir des engagements financiers pluriannuels fermes avant le début du projet. Tôt dans les négociations, on devrait signer des protocoles d'entente ou des lettres d'entente applicables pour la durée du projet ou d'une durée d'au moins trois ans pour les projets de longue haleine. Ce faisant, on éliminera une bonne part de l'incertitude qu'éprouvent les partenaires. Lorsque les initiatives parviennent à un degré raisonnable de prévisibilité, les employés peuvent se concentrer sur les tâches qui se rattachent à l'initiative plutôt que sur le financement.

Au stade de la négociation d'un protocole d'entente, on doit déterminer si un ministère assumera la responsabilité du projet et, le cas échéant, désigner le ministère en question. Les conseils régionaux peuvent constituer d'excellents facilitateurs de projets. Comme ils ne sont pas constitués en personnes morales, ils sont techniquement inaptes à gérer des fonds. Lorsque des ressources financières sont mises en commun pour la réalisation d'un projet horizontal, il est normalement essentiel de désigner un ministère responsable.

Les ministères doivent dégager un consensus sur les sommes nécessaires à la réalisation des buts du projet et s'entendre sur la participation de chacun des partenaires.

Il n'est pas nécessaire d'établir une formule pour déterminer la participation financière de chacun des partenaires. On devrait plutôt reconnaître que les ressources et le rôle de certains ministères sont supérieurs à ceux d'autres ministères. Dans ce contexte, les premiers devraient apporter une contribution plus grande au projet.

Un participant à l'interview

Cependant, des gestionnaires ont également souligné qu'il est crucial que les ministères plus petits – et donc moins en mesure d'apporter une contribution à des projets horizontaux – participent à part entière à la définition des orientations et des buts du projet. Dans certains cas, on a constaté que les ministères plus importants, qui agissent souvent à

titre de ministères responsables de projets horizontaux, ne consultent pas leurs partenaires autant qu'ils le devraient relativement aux buts et aux orientations des projets.

Un protocole d'entente devrait comprendre des renseignements sur la provenance des fonds au sein de chaque ministère participant, de même que sur le moment où ils seront transférés au ministère responsable. On devrait également y confirmer les modalités de transfert. C'est pourquoi :

> Si l'initiative vise la prestation de services aux ministères partenaires, on peut simplement facturer les ministères participants.
>
> Un participant à l'interview

Il faut confier le projet à un grand ministère responsable, doté d'une importante base de ressources : voilà une des recommandations clés des gestionnaires participant à des projets horizontaux. Le ministère en question peut ainsi assumer les dépenses à court terme, dans l'attente des fonds des ministères partenaires.

Les gestionnaires ayant négocié un protocole d'entente au début d'une initiative horizontale ont un dernier conseil à donner : plus tôt on associe la haute direction à la démarche, meilleures sont les chances d'obtenir les approbations opportunes de la part des ministères concernés.

Mise en commun des ressources non financières

La mise en commun des ressources non financières, par exemple les locaux et le matériel, ne s'est plus révélée aussi ardue que la plupart des participants à l'interview le craignaient. La plupart des gestionnaires n'ont pas eu à surmonter beaucoup de problèmes touchant l'emplacement du matériel (de nombreux ministères disposent d'un équipement suffisant pour apporter une contribution au projet) ou l'établissement des locaux du projet. Cependant, ils ont également fait observer que l'espace est le plus souvent rare et qu'on doit tenir des négociations pour assurer aux nouveaux projets l'accès aux locaux nécessaires.

Pour certaines initiatives, il est possible qu'on n'ait pas à faire l'acquisition de nouveau matériel et qu'il suffise de réaffecter ou de réutiliser le matériel existant. Dans de nombreux cas, ont indiqué des participants à l'interview, on a pu réaffecter le matériel des bureaux, sans avoir à faire l'acquisition de nouveaux appareils.

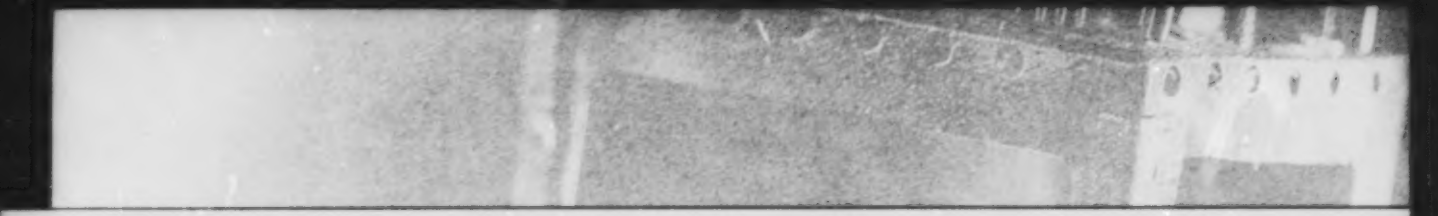
Les participants à l'interview ont également souligné qu'on a intérêt à faire le point sur le matériel et la technologie qu'utilisent les participants à l'initiative, de façon que tous les membres puissent participer à l'initiative. Dans un projet conçu pour améliorer la communication entre ministères, par exemple, les partenaires peuvent épargner temps et argent en faisant appel à des systèmes existants.

La prestation des ressources non financières devrait également faire partie du protocole ou de la lettre d'entente. Il importe de préciser la provenance des ressources et leur affectation en cas de démantèlement du projet.

Dotation : les leçons apprises

Aux premiers stades des initiatives horizontales, on doit décider où les employés seront établis : au ministère responsable, au sein de leur ministère d'attache ou à l'extérieur du gouvernement (dans un secrétariat, par exemple, comme c'est le cas pour le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique). La discussion permettra d'éviter certains des problèmes de dotation auxquels se heurtent des gestionnaires.

Si les employés sont établis dans les ministères responsables, on doit également définir les rapports de supervision directe au sein de ces ministères. Il arrive que le fait de classifier des employés à l'intérieur du ministère responsable entraîne des complications, notamment lorsque le ministère prêteur utilise des classifications différentes de celles du ministère emprunteur. Si les règles de classification ne sont pas nécessairement aussi restrictives qu'on l'imagine parfois, la procédure peut exiger du temps et se révéler éprouvante.



Les participants à l'interview admettent que les gestionnaires doivent pouvoir compter sur une forme quelconque de régime de récompenses pour les participants à des projets horizontaux. Au moment de l'évaluation annuelle des employés, il arrive souvent qu'on ne tienne pas compte de leur participation à des activités horizontales.

Pour participer à des projets horizontaux, on ne doit avoir ni l'épiderme ni le cœur sensibles.

Un participant à l'interview

On doit louer vivement les participants. Il est essentiel de reconnaître les participants à une initiative horizontale – l'initiative elle-même et la participation des employés doivent être considérées comme valables.

Un participant à l'interview

Des gestionnaires ont rappelé qu'il importe de définir la provenance des fonds alloués aux membres du personnel, lorsqu'ils ne sont pas rémunérés par leur ministère d'attache. Il est également essentiel que ces fonds tiennent compte du coût des avantages sociaux des employés. On doit aborder et clarifier ces questions au stade initial des décisions préalables à la conclusion d'un partenariat. On assurera ainsi la dotation harmonieuse du projet horizontal.

Plus tard, il est apparu évident que certains ministères s'attendaient à recevoir des salaires de la part du ministère responsable [pour les employés détachés], tandis que d'autres comptaient sur les salaires majorés de 20 % pour les avantages sociaux.

Un participant à l'interview

En tenant ces discussions au tout début, on évitera l'insécurité liée à la permanence des employés. Ces derniers doivent, d'une façon ou d'une autre, savoir que leurs emplois sont sûrs. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si les emplois ne sont offerts que pour la durée du contrat, les intéressés doivent être mis au courant de la situation. La signature de lettres d'entente sur la participation financière garantie des partenaires peut faire beaucoup pour renforcer le sentiment de sécurité professionnelle des employés.

En l'absence d'une entente pluriannuelle, on a toujours un moment d'angoisse en fin d'exercice – allons-nous survivre ou non?

Un participant à l'interview

Responsabilisation : les leçons apprises

Concilier l'horizontal et le vertical

Le rapports hiérarchiques ont été conçus selon un modèle organisationnel vertical, et on doit veiller à ce que les partenaires associés à des projets horizontaux soient en mesure de préserver ces rapports hiérarchiques, sans pour autant compromettre l'atteinte des buts de l'initiative horizontale. Dès le départ, on devrait obtenir un accord explicite de la part des partenaires et en inscrire les modalités dans un protocole d'entente (comme celui du programme du Business Council of Manitoba et des partenaires du Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique). Les partenaires devraient s'entendre sur qui parlera au nom de l'initiative et veiller à ce que la présentation de rapports repose sur des modalités claires et pertinentes, acceptables pour l'ensemble des partenaires concernés.

Des participants à l'interview ont également souligné qu'il conviendrait de discuter, tôt dans le processus, des mandats respectifs des ministères. On serait ainsi en mesure de préciser le type de participation dont chacun des ministères est capable.

On doit désigner un champion du projet ayant pour mandat de rappeler aux intéressés les avantages de la participation à des initiatives horizontales.

Un participant à l'interview

Lorsque les buts du projet sont conformes à ceux du ministère, aucun problème de reddition de comptes ne se pose.

Un participant à l'interview

Lorsque des paliers de gouvernement différents participent à des partenariats horizontaux, des questions de compétence se posent presque inévitablement. De nombreux participants à l'interview sont d'avis qu'on doit, dans ce cas, faire preuve de la plus grande prudence. On devrait définir avec soin les tâches se rattachant à de telles initiatives de manière à ne pas empiéter sur le mandat des ministères. Si, dans de nombreux cas, on envisage la *gestion* horizontale d'un secteur particulier dans une région (p. ex., les pêches ou l'expédition), des conflits

entre partenaires ne manquent pas d'éclater. Dans le cadre de partenariats maritimes existants (p. ex., le CCIZCA et CANMARNET), les partenaires font souvent ressortir l'importance que revêt l'échange d'information entre partenaires participant à des initiatives horizontales. En accordant une attention toute particulière aux mandats des divers partenaires, on peut créer une initiative qui ajoute de la valeur sans empiéter sur tel ou tel mandat.

Ouvrir des voies de communication entre partenaires

Un autre enjeu défini par les gestionnaires a trait à la nécessité d'établir des voies de communication entre partenaires participant à une initiative horizontale. Il est essentiel de veiller à ce que ces voies de communication demeurent ouvertes. On doit impérativement compter sur la communication pour que tous les partenaires soient tenus au courant des activités de l'initiative. On s'assurera ainsi qu'elles sont conformes aux intentions initiales des partenaires.

Inciter les ministères partenaires à dépêcher les mêmes représentants aux réunions des comités de direction ou des comités organisationnels le plus longtemps possible constitue un moyen d'établir de solides réseaux de communication. En apprenant à se connaître, les partenaires en viennent à mieux comprendre les problèmes des autres. On bâtit la confiance, ce qui permet de jeter les bases de futurs projets de collaboration.

Répondre aux besoins des partenaires en matière de présentation de rapports

La reddition de comptes suppose notamment le respect des mandats et la présentation des résultats d'une manière qui convienne à chacun des ministères participants. Dans le cadre de l'Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba, on a eu soin de ventiler la liste des participants selon leur statut et leur lieu de résidence pour permettre à Affaires indiennes et du Nord Canada d'établir sa contribution financière en fonction de la population (les Indiens vivant dans des réserves), conformément au mandat que prévoit la loi. Puisque, en dernière analyse, ce sont les ministères qui doivent rendre compte des résultats de leurs dépenses, on doit motiver les décisions prises dans le cadre d'initiatives horizontales auprès de chacun des ministères participants.

S'il n'y a pas déjà de système en place, les partenaires doivent en créer un qui produise des rapports répondant aux besoins de tous les partenaires. Des ministères participant à de nombreuses initiatives ont pris des mesures pour modifier leurs présentations et leurs structures de données pour mieux s'adapter à celles qu'utilisent d'autres ministères et organismes.

Plusieurs participants ont également fait ressortir l'importance que revêt la reddition de comptes aux intervenants non gouvernementaux. Dans le cadre de projets horizontaux, il n'est pas toujours possible de confier à un ministère donné la responsabilité des relations avec la collectivité. Parce qu'il est possible qu'un certain nombre de ministères partenaires entretiennent avec la collectivité des rapports différents relativement au projet, il importe de veiller à ce que les modalités du programme soient transparentes.

La présentation des résultats aux partenaires et aux intervenants communautaires peut prendre de multiples formes. Dans le cadre d'une initiative horizontale, on fait appel à diverses méthodes pour communiquer les résultats : un rapport mensuel transmis par courrier électronique, des renseignements affichés dans le site Web et des rapports à caractère plus officiel contenant des données sur les ressources financières et les résultats, soumis aux membres du comité de direction, qui s'en servent pour rendre des comptes à leur propre ministère. Les partenaires utilisent les rapports officiels et les données communiquées par courrier électronique dans leurs communications internes. Ils s'assurent ainsi que leurs ministères respectifs sont au courant des activités et des réussites de l'initiative. On peut également faire appel à des évaluateurs de l'extérieur pour s'assurer que les partenaires profitent de leur participation à une initiative horizontale donnée.

Des leçons apprises à l'établissement de futures initiatives horizontales

Une dernière leçon a trait à l'importance de la transmission des connaissances acquises par les participants. La haute direction doit appuyer les employés qui participent à des initiatives horizontales et veiller à ce que ces derniers puissent consulter d'autres personnes ayant vécu des expériences analogues.

> Si seulement j'avais pu parler à quelqu'un qui était déjà passé par là, je me serais épargné beaucoup d'efforts et d'angoisse.
>
> Un participant à l'interview

Dans le cadre d'une initiative horizontale, les procédures ne sont pas toujours aussi officielles qu'elles pourraient l'être dans le cas d'une initiative propre à ce ministère. En raison des nombreuses procédures officieuses et ententes verbales, on doit, en cas de roulement de personnel, réinventer ces procédures et ces ententes. Il est donc vital de codifier les procédures de manière à pouvoir les léguer à d'autres sans interruption. Il est périlleux qu'une initiative tout entière dépende des connaissances d'une seule et même personne. Or, c'est souvent ce qui se produit dans un projet horizontal.

GUIDE POUR L'UTILISATION D'OUTILS HORIZONTAUX

Aperçu

La présente section a pour but de présenter certaines des considérations clés à prendre en compte au moment de l'établissement de mécanismes horizontaux. Elle s'inspire principalement de rapports et de guides du Conseil du Trésor. On a choisi ou synthétisé de l'information provenant de ces documents afin d'adapter le contenu aux situations qui se présentent le plus souvent aux fonctionnaires régionaux des ministères au stade de la conclusion de partenariats ou d'ententes de collaboration. Ainsi, le présent chapitre a été conçu à titre de guide, mais on ne devrait pas l'utiliser à la place de documents officiels (p. ex., des lois, des règlements, des politiques, etc.).

Ententes de collaboration : enjeux et éléments de réflexion

Les ententes horizontales peuvent être catégorisées de maintes façons. Étant donné leurs fins (p. ex., la coordination des services de soutien aux fins de l'élaboration de politiques et de l'exécution de programmes), on peut, par exemple, les ranger dans un continuum. On peut également les catégoriser en fonction des éléments partagés, comme le montre le tableau 1. On ne doit y voir ni une taxonomie exclusive ni une orientation absolue. Les informations présentées ici ne constituent qu'un outil d'analyse de certains des défis liés à la gestion horizontale.

Tableau 1 [4]

La fonction : éléments partagés	Conséquences
Ententes de consultation (partage de l'information) Renvoie au partage de l'expertise et de l'information entre des parties. Les problèmes de reddition de comptes sont minimes, la reddition de comptes et les pouvoirs n'étant pas modifiés.	Statut : officiel ou officieux Ress. fin. : limitées RH : limitées Reddition de comptes : limitée Risques : limités
Ententes de contribution (partage des ressources) Renvoie à la mise en commun de ressources entre les parties, mais pas au partage des tâches ni des employés. Des problèmes peuvent se poser si l'argent est utilisé à des fins autres que celles qui ont au départ été approuvées par le Parlement.	Statut : officiel Ress. fin. : modérées/élevées RH : limitées Reddition de comptes : limitée/modérée Risques : limités/modérés
Ententes de coordination (partage des tâches) Renvoie au partage des tâches ou de l'administration; les responsabilités existantes ne sont pas touchées. Deux ou plusieurs ministères coordonnent des activités pour atteindre un objectif donné, sans échanger de pouvoirs décisionnels.	Statut : officiel Ress. fin. : élevées RH : modérées/élevées Reddition de comptes : limitée/modérée Risques : limités/modérés
Ententes de collaboration (partage des pouvoirs) Renvoie à plus que de simples partages des tâches; il y a partage des pouvoirs prescrits, ce qui suppose habituellement une intervention ministérielle. Ce type d'ententes soulève des problèmes de reddition de comptes particuliers, la gestion partagée obligeant les ministres concernés à assumer collectivement la responsabilité des résultats.	Statut : officiel Ress. fin. : élevées RH : élevées Reddition de comptes : élevée Risques : modérés/élevés

[4] Ces catégories reposent sur les quatre catégories définies dans le rapport de Conseils et Vérification Canada intitulé *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor* (le 13 mai 1998), p. 8. On a créé la colonne des conséquences simplement pour inciter les lecteurs à commencer à réfléchir à certaines des conséquences et à certains des défis associés aux activités horizontales.

Établissement du cadre : ententes officieuses

Dans le tableau ci-dessus, on définit les situations dans lesquelles les ententes officielles ou officieuses s'imposent. Si le présent chapitre porte principalement sur les ententes officielles, il convient de dire quelques mots au sujet des cas où il n'est peut-être pas nécessaire de consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la conclusion d'une entente officielle entre parties qui acceptent de coopérer à un projet.

Lorsque des parties acceptent de faire équipe sans que des ressources soient transférées d'un partenaire à l'autre, il n'est peut-être pas nécessaire de conclure un protocole d'entente officiel. Cependant, il peut malgré tout se révéler utile d'établir certains documents (p. ex., le procès-verbal de réunions ou des lettres) pour clarifier les contributions et les attentes de chacun. À tout le moins, de tels documents pourraient permettre d'assurer la continuité de la coopération et l'harmonie des transitions au gré des changements de responsables.

Lorsque le partage des coûts est occasionnel et peu important, on n'a peut-être pas besoin d'élaborer un protocole d'entente. Imaginons par exemple qu'il convienne de passer un marché pour l'acquisition d'un service au profit de ministères partenaires et qu'il se révèle plus pratique et plus efficient que l'un des ministères partenaires se charge de l'administration. On peut simplifier la comptabilité en évitant les paiements anticipés. Ainsi, on n'est pas tenu de constituer un compte d'attente des autres ministères (on y reviendra ci-dessous). Toutefois, il faut conclure une entente financière par écrit. Cette entente est nécessaire à l'imputation et au recouvrement de frais pour les biens et les services transférés d'un crédit à l'autre. Une telle entente devrait comprendre :

- une définition claire des responsabilités respectives des parties concernées;
- le détail des biens et services à fournir;
- les dates de livraison des biens ou des services en question;
- les coûts estimatifs;
- les modalités de recouvrement;
- toute autre modalité jugée nécessaire.

Il importe de remarquer que les transferts de coûts entre crédits budgétaires se limitent aux coûts supplémentaires. On ne devrait ni imputer ni recouvrer des coûts fixes ou ventilés, par exemple ceux qui sont compris dans les crédits du programme qui fournit les biens et les services. Lorsque les frais d'administration que supposent l'imputation et le recouvrement des transferts sont excessifs par rapport à la valeur des biens ou des services visés, les ministères devraient envisager de fournir les biens ou les services gratuitement.

Établissement du cadre : protocole d'entente

En ce qui concerne les ententes officielles, on trouvera ci-dessous une liste de contrôle qu'on peut utiliser pour la planification de base[5], après l'avoir adaptée selon les circonstances et les parties concernées :

- ✓ une analyse de situation qui démontre l'opportunité d'une collaboration;
- ✓ l'objet de la collaboration et un énoncé précis des objectifs partagés;
- ✓ une définition claire des rôles (dans le respect des mandats) et des responsabilités;
- ✓ une définition claire des besoins et des résultats escomptés pour chacun des participants, pour le partenariat et pour les bénéficiaires du service ou du programme;
- ✓ un accord sur le processus décisionnel, sur la reddition de comptes (collective et individuelle) de même que sur le mode de fonctionnement;
- ✓ la détermination des risques et un accord quant à l'attribution de la responsabilité des risques et quant à la façon de les gérer;
- ✓ les mesures convenues pour déterminer les résultats;
- ✓ un accord sur les contributions de chacun des partenaires (programmes, expertise, informations, ressources financières, employés, matériel ou locaux, etc.);

5. La liste de contrôle repose sur des renseignements contenus dans le document intitulé *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : les six étapes d'une collaboration réussie*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995.

- ✓ un accord sur le partage des avantages;
- ✓ un accord sur les méthodes comptables de même que sur les procédures de vérification et d'évaluation;
- ✓ un accord sur les méthodes de règlement des problèmes et des différends de même que sur la cessation de la relation;
- ✓ un accord sur la présentation des rapports, l'échange d'information, les communications internes et externes au public et les consultations auprès des intervenants.

Les sections qui suivent ont pour but de donner une idée générale des principaux facteurs énumérés. De façon plus précise, on y met l'accent sur les éléments partagés, à savoir les fonds, les employés, les risques et les responsabilités.

Modes de financement[6]

Sources de financement

Une fois qu'on a déterminé que le partenariat est le mode d'exécution approprié pour une initiative ou un projet donné, l'étape suivante consiste à déterminer la provenance des fonds et l'accord financier qui conviennent.

Les fonds peuvent provenir de crédits habituels (y compris un budget de fonctionnement, des subventions et des contributions, des investissements), d'autorisations spéciales de dépenser les recettes (p. ex., des fonds renouvelables et des crédits nets) ou des comptes à fins déterminées constitués pour des situations précises. On trouvera ci-dessous un examen des différentes sources de financement pouvant soutenir l'exécution de programmes.

Crédits habituels

On peut utiliser des crédits habituels lorsque le gouvernement lui-même se charge de la prestation des services au moyen d'ententes financières conclues avec des tierces parties ou d'ententes de partenariats (p. ex., des paiements de transfert). Les Lois de crédits rendent compte du principe selon lequel le Parlement octroie des fonds à des fins précises; par conséquent, on ne peut les utiliser à d'autres fins. On ne peut pas non plus les faire passer d'un crédit à l'autre sans l'approbation préalable du Parlement (au moyen du processus du Budget des dépenses).

Les crédits habituels se composent généralement de budgets de fonctionnement (les salaires de même que le fonctionnement et l'entretien) et les budgets d'investissement. On utilise ces ressources lorsque les ministères assument directement l'exécution de programmes, par opposition aux paiements de transfert auxquels le gouvernement recourt pour soutenir financièrement les activités d'organismes de l'extérieur qui contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux (pour plus de détails sur les paiements de transfert, voir la section suivante).

De façon générale, on recourt aux fonds de fonctionnement et d'investissement lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes sont réunies :

1. le mandat du ministère autorise les activités proposées, et les activités en question cadrent avec les objectifs du programme;
2. le gouvernement fédéral se charge directement de l'exécution du programme;
3. les dépenses ont trait à des biens ou à des services dont l'acquisition soutient directement des activités du ministère;
4. le travail est effectué à l'interne parce qu'il s'agit d'une solution rentable;
5. le travail est confié à des sous-traitants lorsqu'il s'agit du mode d'exécution du programme le plus rentable;
6. les dépenses ont pour objet de soutenir des services ministériels; et
7. l'objectif consiste à faire l'acquisition d'actifs majeurs ou mineurs nécessaires au soutien des objectifs du programme.

[6] L'information utilisée dans les sections portant sur les modes de financement et les dispositions financières provient du document du Conseil du Trésor intitulé *Guide des dispositions financières et des modes de financement*.

Paiements de transfert (subventions et contributions)

Les paiements de transfert sont des paiements du gouvernement fédéral qui ne lui procurent ni biens ni services. Normalement, les paiements de transfert sont définis dans le Budget des dépenses. Les subventions sont des paiements effectués sans condition. À ce titre, ils ne sont pas soumis à une vérification. Le Parlement les assujettit donc à des restrictions touchant le montant, le bénéficiaire et souvent les fins admissibles. Les contributions sont des paiements effectués à certaines conditions et donc soumis à des vérifications. Ils ne sont pas aussi restrictifs que les subventions.

Autorisations de dépenser les recettes

Les autorisations de dépenser les recettes conviennent aux activités conçues pour faire leurs frais et à celles qui s'autosuffisent en partie, mais pas entièrement. Les fonds renouvelables et les crédits nets appartiennent à cette catégorie.

Les mécanismes de dépenses des recettes s'appliquent à des activités dotées d'un mandat stable, à des groupes de clients identifiables et à des activités financées en tout ou en partie par des frais d'utilisation ou d'autres sources de revenu.

Indiquons que le pouvoir d'imputer des frais ne constitue pas en soi une autorisation de dépenser les recettes qui en découlent. À moins que le Parlement ne vous ait autorisé à dépenser les recettes, ces dernières doivent être toutes dépensées dans le compte du Trésor et ne peuvent être réutilisées.

Fonds renouvelables — Le fonds renouvelable consiste en une autorisation permanente du Parlement d'effectuer des paiements à même le Trésor pour financer des activités. Le type d'activités est financé presque entièrement par les utilisateurs et est généralement considéré comme autosuffisant.

Les crédits nets — Les crédits nets sont un moyen différent de financer certains programmes ou activités lorsque le Parlement autorise un ministère à utiliser des recettes pour couvrir des dépenses directement engagées pour des activités déterminées et qu'il autorise les ressources financières nettes pour un exercice à la fois. Suivant le régime des crédits nets, les utilisateurs financent une partie seulement des coûts du programme, tandis que le reste est financé par d'autres sources de recettes gouvernementales.

Comptes à fins déterminées

Lorsque les ministères reçoivent des fonds à une fin particulière, ces fonds sont comptabilisés séparément dans ce qu'on appelle un « compte à fins déterminées » : on s'assure ainsi que les fonds en question ne sont utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été reçus. Les gestionnaires sont ainsi en mesure de mieux contrôler et administrer l'argent.

Au moment de la conclusion de partenariats avec des entités non fédérales, les circonstances suivantes peuvent se présenter :

- Le gouvernement du Canada reçoit des paiements anticipés d'entités externes participant à des partenariats, des ententes à frais partagés et des projets conjoints.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds à titre de contributions conditionnelles, cadeaux, legs et dons. Si le but pour lequel ces sommes doivent être dépensées est clair et précis, le gouvernement ne peut utiliser ou dépenser ces fonds que pour les raisons données.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds lorsqu'il administre un programme ou le volet d'un programme pour le compte d'une province.

Les demandes d'ouverture de comptes à fins déterminées doivent être soumises au Receveur général et répondre à ses exigences. À moins qu'une loi ne l'autorise expressément, aucun intérêt n'est payé sur les cadeaux, legs et dons à l'État, les contributions reçues en vertu d'ententes à frais partagés ou de coentreprises et les fonds affectés à une fin particulière.

Dispositions financières pour le transfert de fonds entre ministères fédéraux

Règlements interministériels

Les règlements interministériels sont probablement le mode de transfert de fonds entre ministères le plus fréquent et le plus facile. Avec l'adoption de la Stratégie d'information financière (SIF) en 1999, on a remanié la procédure pour simplifier et accélérer les opérations. Ainsi, c'est habituellement le créditeur qui lance l'opération à l'aide du Système normalisé des paiements (SNP) plutôt que le débiteur. Cette procédure devrait améliorer considérablement le traitement des règlements ministériels. Pour réaliser des gains d'efficience, les ministères ont toutefois besoin de processus administratifs bilatéraux disciplinés et rapides qui s'intègrent aux arrangements commerciaux entre eux. Ces processus doivent être bien compris et documentés. La rapidité du traitement n'est pas une exigence nouvelle, mais elle revêt plus d'importance parce qu'elle veillera à ce que les règlements interministériels soient traités avec promptitude et exactitude. En éliminant l'un des irritants les plus fréquents, la procédure pourra contribuer considérablement au maintien et au renforcement de bonnes relations dans un partenariat.

Budget des dépenses (Budget principal des dépenses ou Budget supplémentaire des dépenses)

Par ailleurs, un ministère (responsable du financement) qui souhaite confier à un autre ministère l'administration d'un programme peut demander que les pouvoirs de dépenser soient transférés à un ministère engageant les dépenses au moyen du processus du Budget des dépenses. Dans ce cas, les pouvoirs de dépenser seront transférés, et non délégués. Le ministère engageant les dépenses se chargera de plein droit de l'exécution du programme. Selon cette option, il convient d'indiquer que le ministère engageant des dépenses assumera l'entière responsabilité de l'exécution du programme et devra rendre compte de toutes les dépenses imputées à son budget.

Ces pouvoirs feront l'objet d'un protocole d'entente signé par les deux ministres. Normalement, on n'a pas besoin d'une présentation au Conseil du Trésor distincte. Cependant, le Conseil du Trésor n'autorise le transfert qu'après avoir reçu une copie du protocole d'entente. Le Budget des dépenses doit également rendre compte des modifications éventuelles.

Compte d'attente des autres ministères

Lorsqu'il est plus efficient pour un ministère d'administrer un programme ou d'effectuer des paiements au nom d'autres ministères, situation qui est généralement à l'origine de la conclusion d'ententes de partenariat entre ministères, le ministère chargé de l'administration a normalement recours à un compte d'attente des autres ministères.

Un compte d'attente des autres ministères a pour but d'améliorer l'efficience de l'exécution des programmes. Il vise à améliorer le processus décisionnel et la gestion des ressources. La création d'un compte d'attente des autres ministères crée dans les faits une « marge de crédit » qui permet au ministère engageant les dépenses d'imputer des dépenses au nom des ministères chargés du financement.

En vertu d'un protocole d'entente, le ministère chargé du financement délègue son pouvoir de dépenser (jusqu'à une limite préétablie) au ministère engageant des dépenses, tout en conservant l'entière responsabilité de l'utilisation des ressources. On débite du crédit du ministère chargé du financement le montant versé dans le compte d'attente du ministère engageant les dépenses. Tout au long de l'année, le ministère engageant les dépenses doit imputer au compte d'attente des autres ministères toutes les dépenses liées au programme. À la fin de l'exercice (ou plus souvent, selon ce qui est prévu dans le protocole d'entente), tous les débits effectués aux termes du protocole d'entente doivent être transférés du compte en suspens du ministère engageant les dépenses au crédit du ministère chargé du financement.

7. Informations tirées de notes fournies par la Direction de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor (janvier 2002).

Pour qu'un compte d'attente des autres ministères puisse être créé et utilisé pour autoriser des paiements à même le Trésor, quelques conditions doivent être réunies :

- Le ministère chargé du financement doit être autorisé par la loi à effectuer des paiements dans le cadre du programme (p. ex., des fonds sont alloués par crédit, et le ministère chargé du financement est autorisé par la loi à mener des activités dans le cadre du programme en question).

- Le ministère chargé du financement et le ministère engageant les dépenses doivent signer un protocole d'entente définissant l'assise des pouvoirs, les responsabilités de chacun, les activités ou les programmes précis à administrer, la limite des dépenses et d'autres conditions pertinentes. Le protocole d'entente doit comprendre une délégation de pouvoir explicite permettant au ministère engageant les dépenses d'administrer le programme et d'effectuer des paiements au nom du ministère chargé du financement jusqu'à concurrence d'une limite prédéterminée.

- Le ministère engageant les dépenses doit pouvoir s'appuyer sur un cadre de gestion approprié pour entreprendre le programme et effectuer les paiements applicables (p. ex., les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour un programme de contributions).

- Le ministère chargé du financement et le ministère engageant les dépenses doivent effectuer les opérations comptables pertinentes conformément au *Manuel de comptabilité selon la Stratégie d'information financière.*

- Le ministère engageant les dépenses ne peut imputer au compte d'attente des dépenses supérieures à la limite prescrite ou au montant crédité au compte (le compte ne peut être en situation de débit).

- Selon un calendrier convenu, le ministère engageant les dépenses doit régulièrement rendre compte au ministère chargé du financement des opérations comptables effectuées dans le compte d'attente.

- Le compte d'attente (du ministère débiteur et du ministère créditeur) doit être vidé à la fin de l'exercice, et on doit rendre compte de toutes les dépenses effectuées dans les limites des crédits du ministère chargé du financement.

On trouvera à l'annexe B un modèle de protocole d'entente pour le transfert de fonds entre ministères.

Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement

Si le présent chapitre porte principalement sur les partenariats interministériels, les occasions de coopération auxquelles s'associent des organisations extérieures au gouvernement fédéral sont de plus en plus fréquentes. On trouvera ci-dessous quelques notions de base qui devraient régir l'établissement de telles dispositions.

Les dispositions financières prises avec les parties extérieures peuvent comprendre des critères d'admissibilité, une entente précisant les obligations de chacune des parties et des modalités définissant les exigences minimales à inclure dans l'entente.

Il existe de nombreux types de dispositions financières et de modes de financement. Dans la présente section, on ne retient que ceux qui sont le plus fréquemment utilisés dans le cadre d'ententes avec des partenaires de l'extérieur du gouvernement fédéral.

Principes influant sur le choix des dispositions financières [8]

Une fois les objectifs de l'entente de coopération définis et les partenaires éventuels identifiés, on peut procéder au choix des modes de financement et des dispositions financières. Certains principes de base influent sur le processus décisionnel et définissent le cadre dans lequel les décisions sont prises. Aux fins du présent document, nous avons retenu sept principes de base.

1. *Contrôle parlementaire* — La *Loi de crédit* précise les sommes et indique à quelles fins les fonds peuvent être utilisés. Sauf indication contraire dans le libellé du crédit, il y a péremption des crédits à la fin de l'exercice. Aussi, toutes les recettes et tous les autres deniers publics doivent être déposés dans le Trésor et ne peuvent être réutilisés, à moins d'une autorisation de dépenser des recettes.

2. *Pouvoirs* — Les lois déterminent les pouvoirs attribués aux ministères pour l'exécution de leurs programmes. Des lois générales, comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, prévoient une autre voie législative par laquelle des pouvoirs peuvent être obtenus. Les autorisations et les politiques de passation des marchés émanant du Conseil du Trésor prévoient aussi des voies non législatives par lesquelles des pouvoirs sont consentis aux ministères.

3. *Gestion du risque* — Pour analyser et évaluer les risques, on cherche à déterminer les dangers éventuels, et les facteurs et les types de risques, y compris les risques financiers, auxquels sont exposés les biens ministériels, ainsi que les activités et les intérêts des programmes.

4. *Obligation de rendre compte* — En dernière analyse, les ministères doivent rendre compte au Parlement de l'utilisation efficace et efficiente des ressources consenties pour la réalisation des objectifs d'un programme.

5. *Contexte financier* — La rareté des ressources oblige les ministères à réévaluer constamment leurs modes d'exécution de programmes et leurs modes de financement de sorte qu'ils soient tous les deux rentables.

6. *Rentabilité* — Pour exécuter les programmes de façon plus efficiente et efficace, on doit impérativement posséder des renseignements exacts sur les coûts ainsi que de l'information qualitative.

7. *Divulgation* — La divulgation de renseignements financiers est un principe essentiel auquel on se conforme par le dépôt des rapports de rendement ministériel et des comptes publics. La divulgation permet de s'assurer que les objectifs fixés par le Parlement et le gouvernement sont en voie de réalisation.

Types de paiements de transfert

Les paiements de transfert sont des transferts d'argent du gouvernement fédéral à des particuliers, à des organisations ou à d'autres niveaux de gouvernement, effectués en vue d'appliquer la politique gouvernementale ou d'exécuter les programmes. Le gouvernement fédéral :

- ne reçoit pas directement des biens ou des services, comme dans le cas d'une opération d'achat ou de vente;
- ne compte pas être remboursé dans l'avenir, contrairement à un prêt;
- ne compte pas sur un rendement financier, contrairement à l'investissement fait par le secteur privé.

Bien qu'il existe de nombreux types de paiements de transfert, la présente section ne porte que sur les subventions et contributions.

Subventions — Une subvention ou une catégorie de subventions est un paiement de transfert inconditionnel par lequel le gouvernement choisit d'appliquer sa politique ou d'exécuter ses programmes en versant des sommes à des particuliers ou à des organisations. Les critères d'admissibilité et les demandes reçues

[8] *Guide des dispositions financières et des modes de financement, section sur les dispositions financières et les modes de financement, 1995.* Secrétariat du Conseil du Trésor.

antérieurement au paiement constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'établir des ententes conditionnelles avec le bénéficiaire. Le gouvernement doit mentionner la subvention ou la catégorie de subventions dans le Budget des dépenses.

Contributions — Contrairement aux subventions, la contribution est un transfert conditionnel consenti lorsqu'il est ou qu'il pourrait être nécessaire de vérifier si les sommes ont été utilisées conformément aux exigences de la loi ou du programme. Plus précisément, la contribution sert à rembourser le bénéficiaire de dépenses déterminées suivant les conditions énoncées dans l'accord de contribution. Les conditions sont notamment les suivantes : identification des bénéficiaires, explication de la façon dont la contribution proposée permet l'atteinte des objectifs du programme, montant maximal payable, formule de calcul et échelonnement du paiement, pouvoir d'approbation, de signature et de versement du paiement, vérification et critères d'évaluation servant à déterminer dans quelle mesure le programme de contribution atteint ses objectifs.

On entend par « contribution remboursable » une contribution dont la totalité ou une partie est remboursable si les conditions prévoyant le remboursement sont réunies ou si un calendrier préétabli de remboursements sans intérêt est joint. Toutes les contributions versées aux entreprises sont remboursables, sous réserve de certaines dispenses. Les dispositions relatives aux dispenses et au remboursement sont énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Dans le contexte du présent document, il importe de souligner que la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor n'interdit pas aux ministères de conclure des ententes de contribution conjointes. Dans de tels cas, cependant, l'entente de contribution doit comprendre l'ensemble des modalités des divers programmes de contribution conclues avec des ministères différents qui s'appliqueront au même bénéficiaire.

Recours aux paiements de transfert[9]

Lorsqu'un recours à des paiements de transfert est envisagé, les conditions suivantes doivent être réunies :

1. le mandat du ministère permet l'activité ou le programme proposé et les autorisations nécessaires touchant les subventions et les contributions sont prévues pour la réalisation des objectifs des programmes;
2. le paiement de transfert profiterait au public en général et l'octroi d'une aide financière contribuerait à l'atteinte des objectifs du gouvernement;
3. le gouvernement décide que le tiers est mieux placé que lui pour aider à fournir un service ou effectuer une tâche particulière;
4. le gouvernement ne reçoit pas de biens ou services en contrepartie des dépenses proposées;
5. certaines lois du Parlement, dispositions législatives relatives à des programmes ou autres politiques et règlements du gouvernement exigent l'exécution des programmes;
6. le gouvernement appuie les programmes d'aide à l'entreprise en vue de promouvoir le développement économique plutôt que des subventions au secteur privé;
7. il s'agit du moyen le plus efficace d'atteindre des objectifs des programmes;
8. il existe des systèmes et des procédures pour rendre compte comme il se doit de l'utilisation des ressources et présenter des informations utiles au Parlement;
9. il existe un degré raisonnable de certitude que le transfert proposé ne donnera pas lieu à un financement en double ou à un cumul (c.-à-d. le financement d'activités semblables par plus d'un ministère fédéral, d'une source gouvernementale ou d'autres sources externes au gouvernement).

[9] Ibid.

Ressources humaines

À l'occasion, les accords de coopération exigent la création, au sein du gouvernement fédéral, de postes nécessaires à l'exécution de fonctions liées aux activités d'une initiative ou d'un projet de partenariat. Essentiellement, les règles et les politiques qui régissent les interventions ministérielles en ressources humaines s'appliquent à ces cas particuliers, même si la coordination avec d'autres ministères peut ajouter à la complexité des cas.

Pour sélectionner les employés appelés à participer à une initiative de collaboration, les gestionnaires disposent du même éventail d'options que dans le cadre de leurs responsabilités habituelles et doivent prendre le même genre de décisions. Cependant, les accords de reddition de comptes qui régissent le projet et la durée de ce dernier sont d'importants facteurs à prendre en considération pour décider de la meilleure ligne de conduite à tenir.

Les gestionnaires doivent se garder de contracter des obligations en ressources permanentes pour des projets de durée limitée. Indépendamment de la durée du projet, il importe d'établir clairement à l'avance qui assumera la responsabilité de la supervision des employés participant au projet et ce qu'il adviendra de ces derniers une fois le projet terminé.

On trouvera ci-dessous une brève analyse des divers éléments touchant la dotation qui devraient être pris en considération dans l'élaboration du projet.

1. Permanence des postes

   Les gestionnaires voudront peser le pour et le contre d'une diversité de stratégies de dotation. Parmi les possibilités, mentionnons les permutations de cadres, les affectations, les détachements, les affectations de perfectionnement, les débouchés ciblés pour des candidats visés par les mesures d'équité en matière d'emploi ou les Autochtones, des postes de durée déterminée et des postes de durée indéterminée. Selon le nombre d'employés dont vous avez besoin, vous pourrez faire appel à plus d'une stratégie. Dans vos choix, laissez-vous guider par les conditions particulières du projet. Votre conseiller en dotation sera en mesure de décider de l'approche qui convient le mieux.

2. Classification

   Dans le cadre d'un projet horizontal fédéral, les ministères peuvent être en mesure de « prêter » des postes au projet, c'est-à-dire le poste et le niveau de classification qui s'y rattache. En ce qui concerne les nouveaux postes créés, on devra rédiger une nouvelle description de travail et obtenir une classification.

   Il existe une idée fausse selon laquelle un ministère ne peut classifier un poste qui n'existe pas déjà sous une forme ou une autre dans son organisation. Si, par exemple, un ministère n'a pas de poste d'administration des programmes, il ne peut créer un tel poste. C'est faux. Un ministère peut créer tout poste jugé nécessaire, à condition que la description de travail le justifie. Une fois de plus, vos conseillers en ressources humaines devraient être en mesure de vous aider à établir la description de travail et à obtenir la classification du poste. Le temps requis pour ce faire est fonction de l'expertise et des ressources offertes dans le ministère ou dans la région.

   Votre stratégie de dotation peut également avoir une incidence sur des décisions touchant le groupe et le niveau. Si vous envisagez de doter les postes au moyen de déploiements et d'affectations et qu'il est raisonnable de penser que les intéressés pourront regagner leur ministère d'attache à la conclusion du projet, il pourrait être plus facile et plus efficient de s'en tenir à des types de classification professionnelle qui existent déjà. Selon le régime actuel de classification, les déplacements d'employés à l'intérieur de certaines catégories professionnelles sont plus faciles que dans d'autres.

3. Supervision et tenue de dossiers

   L'affectation à des projets horizontaux peut offrir à des employés nommés pour une période indéterminée de bonnes possibilités de perfectionnement et de croissance. Malheureusement, il arrive que ces mesures entraînent par accident une « perte du profil » des employés au sein de leur propre ministère, en particulier si, pendant l'affectation, on n'assure pas un suivi adéquat du perfectionnement et de l'expérience acquise.

Dans les ententes de partenariat, on devrait clairement déterminer à qui incombe la supervision des employés, notamment la tenue de dossiers pour certains aspects comme les évaluations annuelles du rendement. Dans les ententes, on devrait également s'intéresser à des questions comme le perfectionnement et la formation des employés, sans oublier les modalités d'aménagement du personnel, y compris au stade de la conclusion du projet.

4. **Avantages sociaux et autres frais de personnel « cachés »**

   N'oubliez pas que les salaires ne sont qu'un élément des frais de personnel. Dans le plan budgétaire, on devrait également tenir compte des avantages sociaux des employés de même que d'autres dispositions particulières dont ils peuvent se prévaloir, par exemple l'indemnité de vie chère dans les régions nordiques et la rémunération au rendement. Les partenaires devraient se demander s'il convient de prévoir des coûts de formation et de perfectionnement dans les circonstances, s'il convient de rembourser les frais de réinstallation, etc.

   Le moment venu d'établir la contribution de chacun des partenaires, on ne doit pas oublier les frais « occultes » auxquels chacun des participants pourrait avoir à faire face, par exemple le temps et l'expertise des agents de dotation et des administrateurs de la paie ou les coûts qui se rattachent au remplacement d'un titulaire pour une période donnée au cas où un ministère appuierait l'affectation d'un de ses employés.

Gestion du risque [10]

Le fait de travailler en collaboration est susceptible d'accroître les risques auxquels vous faites face, tout comme la participation d'autres intervenants peut avoir pour effet de réduire le contrôle direct que vous exercez sur de nombreuses variables. Cependant, cette façon de faire peut également offrir de nouvelles possibilités. Le défi qui consiste à gérer les risques dans le cadre d'une entente de partenariat a trait à l'optimisation : comprendre et gérer les risques de façon prudente et novatrice. La bonne nouvelle, c'est que la gestion du risque n'est pas nouvelle dans le secteur public. Elle fait partie intégrante des bonnes pratiques de gestion et de prise de décisions à tous les niveaux.

Il existe de nombreuses descriptions reconnues des risques et de la gestion du risque. Dans le *Cadre de gestion intégrée du risque* du Secrétariat du Conseil du Trésor, on décrit le risque comme suit :

> *Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.*

Dans le *Cadre*, on définit comme suit la gestion du risque :

> *Une approche systématique servant à déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en cernant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard.*

Voici certains éléments clés de la gestion du risque dont on doit tenir compte au moment de conclure une entente de partenariat :

- **Définition du risque** — Définir les risques associés à l'entreprise de collaboration et déterminer les organisations partenaires. La connaissance et la compréhension de la tolérance au risque des divers partenaires est essentielle à l'établissement d'un partenariat solide. Pour déterminer la tolérance au risque, on peut consulter les diverses parties concernées ou évaluer la réponse ou la réaction des intervenants à divers degrés d'exposition à des risques.

[10] L'information donnée dans la présente section est tirée des lignes directrices exposées dans le Cadre de gestion intégrée du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001.

- **Gestion du risque** — Les partenaires élaborent et adoptent une approche de la gestion du risque, laquelle est diffusée de même que comprise et appliquée par tous les intéressés. L'entente relative à la vision de la gestion du risque dans le cadre d'un partenariat, la communication de cette dernière de même que ses objectifs et les principes de fonctionnement sont essentiels à l'orientation générale, à la compréhension commune et à l'intégration réussie de la fonction de gestion du risque dans l'entente de coopération. Du même souffle, on renforcera la notion selon laquelle la gestion du risque est l'affaire de tous.
- **Intégration au processus décisionnel** — On doit intégrer à l'ensemble du processus décisionnel et de présentation de rapports du partenariat une approche de l'opérationnalisation de la gestion du risque. La gestion du risque, pour être efficace, ne peut se faire isolément. Elle doit plutôt être intégrée au processus décisionnel du partenariat.
- **Consultation et communication** — On doit constamment consulter les partenaires et les intervenants et communiquer avec eux.
- **Évaluation** — On doit évaluer les résultats de la gestion du risque pour favoriser l'innovation, l'apprentissage et l'amélioration continue. L'élaboration de mécanismes d'évaluation et de présentation de rapports relativement aux activités de gestion du risque permet de fournir une rétroaction aux partenaires et à d'autres parties intéressées. Les résultats des évaluations assurent l'efficacité de la gestion du risque à long terme. La mise au point de mécanismes d'évaluation et de présentation de rapports relativement aux activités de gestion du risque permettent de fournir une rétroaction aux partenaires et à d'autres parties intéressées, ce qui favorise l'apprentissage par l'expérience. En intégrant les résultats de ces évaluations au processus décisionnel, on assure l'efficacité de la gestion du risque à long terme.
- **Pratiques exemplaires** — Il faut mettre en commun les expériences et les pratiques exemplaires au sein du partenariat et du gouvernement.

Un processus commun [11]

Un processus commun de gestion continue du risque permet à l'organisation de mieux comprendre, de gérer et de communiquer le risque. La gestion continue du risque comporte plusieurs étapes qui regroupent quatre activités connexes : la détermination du risque (étape 1), l'évaluation du risque (étapes 2-4), la réaction au risque (étapes 5-8) et la surveillance ou l'évaluation (étape 9). Il se peut que l'importance ne soit pas la même pour tous les aspects du processus. De même, le type d'actions envisagées, leur rigueur ou leur portée peuvent varier, mais les étapes de base sont semblables. La figure 1 présente un exemple de processus de gestion continue du risque qui insiste sur une approche intégrée de la gestion du risque.

Figure 1 : Un processus commun de gestion du risque

Comprendre ...
Gérer...
Communiquer...
Surveiller...
1. Identifier les enjeux Établir le contexte
2. Évaluer les principaux domaines de risques
3. Mesurer (probabilité, impact)
4. Classer les risques
5. Établir les résultats désirés
6. Développer des options
7. Choisir une stratégie
8. Mettre en oeuvre une stratégie
9. Surveiller, évaluer et rajuster
Apprentissage et communication
Pratiquer la gestion intégrée du risque – de la stratégie et des plans ministériels aux opérations de première ligne... les gens et les processus
Continus

11. *Cadre de gestion intégrée du risque*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001.

Selon le cas, on pourra, dans le cadre d'un partenariat, modifier les étapes de base de manière à retenir les plus aptes à assurer une compréhension commune et l'établissement d'une gestion du risque uniforme, efficiente et efficace. Suivant une approche ciblée, systématique et intégrée, on reconnaît que toutes les décisions ont trait à la gestion du risque, qu'il s'agisse d'activités courantes ou d'initiatives majeures exigeant des ressources considérables.

Gouvernance et responsabilisation [12]

L'utilisation croissante des ententes de collaboration ou des partenariats pour exécuter les mandats du gouvernement et obtenir des résultats dont bénéficieront les Canadiens soulève un certain nombre de questions concernant la gouvernance et la responsabilisation

Dans le contexte de la fonction publique, les partenariats peuvent être définis comme des arrangements entre des organismes gouvernementaux, ou entre ministères fédéraux et une ou plusieurs parties, dans le cadre desquels on s'entend pour collaborer afin de réaliser un objectif de politique publique prévoyant :

- le partage des pouvoirs et de la responsabilité à l'égard de l'obtention des résultats pour les Canadiens;
- un investissement conjoint de ressources (temps, financement, compétences);
- le partage des risques;
- des avantages mutuels.

La portée d'un arrangement de partenariat est définie par l'identité des partenaires et l'importance de leur contribution, ainsi que par les modalités d'exercice des responsabilités respectives et collectives.

Définir la gouvernance et la responsabilisation

Gouvernance s'entend des processus et des structures selon lesquels le pouvoir et l'autorité sont exercés, y compris les processus de prise de décisions, c'est-à-dire *qui participe et comment.*

Responsabilisation s'entend de l'obligation d'assumer clairement la responsabilité du rendement en fonction des attentes convenues, c'est-à-dire *qui est responsable envers qui et de quoi il est responsable.*

Gouvernance et responsabilisation réparties s'entend des processus et des structures dans lesquels l'exercice du pouvoir est réparti et où la responsabilité du rendement en matière de politiques, de conception de programmes et d'exécution de programmes est clairement déléguée ou partagée.

Un postulat trop souvent implicite mais fondamental de la responsabilisation est que *le partage ou la délégation de la responsabilité fédérale à des partenaires ne diminue en rien la responsabilité ministérielle à l'égard d'un mandat fédéral.*

Le défi de la gouvernance et de la responsabilisation consiste à encourager et à orienter les projets exploratoires et l'apprentissage organisationnel d'une façon compatible avec les valeurs de la fonction publique, tout en préservant les responsabilités nécessaires envers les ministres et le Parlement.

Responsabilité ministérielle — La dimension verticale

Il existe une tradition de responsabilité ministérielle au Canada. Les ministres doivent chacun rendre compte au Parlement de leurs actes et de tous les aspects des activités de leur ministère. Ils sont aussi collectivement responsables des décisions prises par le Cabinet. Leurs représentants sont responsables du fonctionnement de l'organisme envers le ministre, et non envers le Parlement.

12. Dans la présente section, on reproduit des extraits d'un document intitulé *Gestion horizontale — Tendances en matière de gouvernement et de responsabilisation*, préparé par Tom Fitzpatrick, Secteur du service et de l'innovation, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research_doc_f.html#2)

Responsabilités multiples des partenaires — La dimension horizontale

Lorsqu'il y a plusieurs partenaires, comme c'est souvent le cas dans les arrangements de partenariats horizontaux, il peut être particulièrement difficile d'instaurer des mécanismes de responsabilisation efficaces.

Chaque partenaire a alors une double responsabilité. D'une part, le partenariat crée des arrangements de responsabilisation entre les partenaires (responsabilisation horizontale). D'autre part, chaque partenaire conserve l'obligation de rendre compte à l'organisme dont il relève – par exemple le ministre et le Parlement dans le cas des partenaires fédéraux – des résultats de l'exercice des responsabilités, des pouvoirs et des ressources qu'il met au service du partenariat (responsabilisation verticale).

Le principe clé qu'il faut se rappeler est que si les accords de gouvernance peuvent se traduire par la répartition (et dans certains cas la délégation) des pouvoirs décisionnels entre les partenaires, la responsabilisation liée aux mandats ministériel et fédéral reste entière.

Il faut donc étudier soigneusement les frais liés à l'établissement et à la bonne gestion des arrangements avant de les conclure. Il faut trouver des moyens pratiques et efficaces de permettre aux partenaires de rendre des comptes à la fois à leurs partenaires et aux entités dont ils relèvent.

Responsabilité envers le citoyen — La « dimension citoyenne »

Les citoyens participent de plus en plus activement à l'élaboration des politiques, à la conception des programmes et à l'exécution de ceux-ci, et même à l'établissement des structures de gouvernance des grandes organisations. La technologie facilite ce processus et aide les citoyens à se procurer les connaissances dont ils ont besoin pour jouer un rôle actif.

Du point de vue de la gouvernance, ceux qui sont favorables à cette tendance font valoir les arguments suivants :

1. il est bon que certaines décisions soient prises autant que possible par les gens qui en sont le plus directement touchés[15];
2. la prise de décision centralisée est extrêmement difficile dans les organisations modernes, non seulement à cause des problèmes liés à la gestion de dossiers complexes, mais aussi à cause du besoin de prendre les décisions rapidement pour bien saisir les occasions dès qu'elles se présentent;
3. les citoyens et les groupes communautaires locaux sont souvent les mieux placés pour savoir ce qui est nécessaire en matière de programmes, y compris en ce qui concerne l'affectation des ressources, les avantages, ainsi que la gestion des risques et de leurs répercussions. Cependant, lorsque l'on prend des arrangements avec des citoyens, la responsabilisation ministérielle et le rôle légitimant du processus politique doivent être maintenus intégralement.

Cohésion entre les responsabilités verticales, horizontales et axées sur les citoyens

La responsabilisation horizontale exige que les partenaires aient à rendre compte les uns aux autres. Ce qui complique les choses, c'est que les partenaires doivent respecter leur « responsabilisation verticale » envers les entités institutionnelles dont ils relèvent respectivement. Pour que ces relations portent fruit, il faut qu'il y ait un certain nombre d'intérêts communs, et un alignement raisonnable des diverses structures de responsabilisation verticale, des cultures et des systèmes de valeurs, au moins quant aux principales constantes.

[15] G. Paquet, *Governance Through Social Learning*, Presse de l'Université d'Ottawa, 1999, p. 192.

La gouvernance répartie au moyen d'arrangements de partenariat signifie l'existence de relations redditionnelles complexes dans lesquelles interviennent de plus en plus des cadres et des responsabilités multiples envers les citoyens canadiens, envers les diverses parties et envers les organismes dont relèvent celles-ci.

La section suivante examine la façon dont la responsabilisation axée sur les résultats contribue à l'intégration et à l'harmonisation de ces relations complexes.

L'aspect le plus important de la gouvernance et de la reddition de comptes aux ministres, aux partenaires et aux citoyens canadiens, c'est la clarté. Cela signifie des réponses claires et directes aux questions suivantes sur la gouvernance et la responsabilisation, soulevées dès le début du présent document :

1. Quels sont les processus et les structures au moyen desquels le pouvoir est exercé, y compris les processus de prise de décisions, qui participe et comment?
2. Qui est responsable envers qui, et de quoi?

La responsabilisation est souvent perçue comme un ensemble de contraintes imposées aux décideurs dans l'exercice de leurs pouvoirs, et c'est effectivement le cas. Toutefois, lorsque les réponses aux questions ci-dessus sont claires et bien énoncées, cela a pour effet de créer une « zone de confort » dans laquelle tous les intervenants comprennent leurs rôles, attentes, responsabilités et obligations redditionnelles respectifs.

Principaux aspects du cadre de gestion axé sur les résultats

Malheureusement, il n'y pas de formule magique pour obtenir un cadre de responsabilisation des plus efficaces et adapté à toutes les circonstances. Il y a toutefois plusieurs éléments d'importance dont il faut tenir compte dans toute discussion officielle sur la gouvernance et la responsabilisation[14], par exemple :

1. l'énoncé clair des résultats attendus;
2. des rapports ouverts, transparents et publics sur les résultats, destinés aux ministres, aux partenaires et aux citoyens;
3. des systèmes de gestion et de mesure tels que les résultats promis puissent être vérifiés et évalués;
4. des mécanismes permettant de rajuster les arrangements pour répondre aux préoccupations des citoyens, des ministres et des partenaires;
5. faire en sorte que le gouvernement dans son ensemble, ses partenaires et les citoyens apprennent à adapter les arrangements de partenariat ainsi que les cadres de gouvernance et de responsabilisation au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience.

Le fait de tenir compte de ces éléments clés de la responsabilisation axée sur les résultats contribue grandement à l'établissement de la zone de confort nécessaire à des arrangements de partenariat efficaces. Cela permet aussi à tous les intéressés d'avoir une idée claire et cohérente de la situation, ce qui est nécessaire à la qualité des interventions et des décisions.

Le tableau suivant est un outil qui peut s'appliquer de façon pratique à toutes les formes d'arrangement de partenariat[15]. Il est divisé en trois étapes qui forment un processus axé sur les résultats, transparent et ouvert :

- cerner les engagements clés relatifs aux résultats;
- mesurer le rendement;
- faire rapport.

[14] http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/mfr99_f.html

[15] *Une gestion axée sur les résultats 2000*, chapitre 3, tableau 4. http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/00/mfr-gar-1_f.html#_Toc496426351

Cerner les résultats

Les partenaires comprennent et approuvent	Les partenaires devraient :
Objectifs, résultats clés et priorités stratégiques	✓ faire participer les citoyens et les clients à la définition des principaux résultats, énoncer ce qu'ils sont et montrer leurs liens avec les objectifs ✓ publier les résultats, les critères d'admissibilité et les engagements en matière de niveau de service ✓ mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus, les activités ou les produits
Rôles et responsabilités	✓ définir ce qu'on attend de chaque partie en matière de contribution à l'obtention des résultats ✓ reconnaître et expliquer publiquement le rôle et la contribution de chaque partenaire ✓ respecter les valeurs de la fonction publique et tenir compte des questions touchant les conflits d'intérêts
Attentes équilibrées en matières de rendement	✓ établir un lien clair entre les attentes en matière de rendement et les capacités (pouvoirs, compétences, connaissances et ressources) de chaque partenaire pour que les attentes soient réalistes

Mesurer le rendement

Stratégie de mesure du rendement	✓ déterminer une approche de contrôle et des outils d'examen appropriés ✓ utiliser les bases de données communes, dans la mesure du possible, et communiquer l'information ✓ tenir compte de l'information sur le rendement et de l'information contextuelle provenant des sources externes (p. ex., les indicateurs sociaux) pour se faire une idée plus générale ✓ investir dans les systèmes de gestion et de technologie de l'information nécessaires
Série d'indicateurs pour le court, le moyen et le long termes	✓ déterminer les indicateurs mesurant les progrès en matière d'objectifs et de résultats (le terme « indicateurs » s'entend de l'outil de mesure qui sera utilisé pour faire la preuve du rendement) ✓ élaborer des indicateurs comparables et sociaux, dans la mesure du possible
Pratiques de règlement des différends et de traitement des appels/plaintes	✓ établir l'approche à adopter pour prendre des mesures correctives si les partenaires ne s'acquittent pas de leurs responsabilités ou si des rajustements sont nécessaires pour traiter les plaintes des citoyens

Faire rapport

Dispositions pour des rapports publics équilibrés	✓ déterminer la stratégie de déclaration dès le début des initiatives ✓ envisager d'intégrer l'information sur le rendement dans les rapports existants (p. ex., les RPM) ✓ faire rapport publiquement sur les appels et les plaintes des citoyens, et veiller à ce que soient respectées la confidentialité et la protection des renseignements personnels
Rapports transparents, ouverts, crédibles et présentés en temps opportun	✓ utiliser toutes les preuves du rendement pour appuyer les rapports ✓ permettre un accès public facile à l'information ✓ établir un lien entre les coûts et les résultats si possible ✓ recourir à des évaluations indépendantes
Mise en commun des leçons tirées	✓ déterminer les leçons tirées et les bonnes pratiques, et les publier ✓ établir des mécanismes permettant les améliorations et l'innovation

QUE NOUS RÉSERVE L'AVENIR? — LE VOYAGE SE POURSUIT

Des enjeux complexes qui se recoupent continueront d'obliger les fonctionnaires à transcender les frontières verticales entre organisations pour offrir des solutions cohérentes et pertinentes à leurs clients. Dans le présent document, on a présenté certaines des principales leçons apprises et fourni aux gestionnaires des informations pratiques sur les moyens de soutenir la dotation, d'utiliser les ressources et d'assurer une responsabilisation et une gestion du risque efficaces dans le cadre d'initiatives horizontales. D'autres initiatives en cours ont également pour but d'améliorer nos modes de collaboration.

En 1996, un Groupe de travail des sous-ministres a formulé des recommandations qui touchent la gestion des enjeux relatifs aux politiques horizontales. Comme on l'a mentionné plus tôt, la Table ronde du CCG de recherche-action en gestion horizontale de 1999-2000 s'est inspirée de ces travaux pour produire le document intitulé *Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*. Afin de faire progresser l'état de nos connaissances et la pratique, les auteurs du présent projet ont agi en collaboration avec le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions, que dirigent conjointement le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Groupe de travail présentera au greffier du Conseil privé non seulement des options visant à améliorer les ententes financières et administratives aux fins de la coordination horizontale dans les régions, mais aussi des moyens de mieux coordonner les activités reliées à l'élaboration de politiques, la conception de programmes et leur mise en oeuvre. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de travailler en vue de faciliter la coopération dans le cadre de projets régionaux et de promouvoir une meilleure compréhension de la façon dont les politiques et d'autres outils de gestion peuvent être utilisés dans ce contexte.

S'il envisagera peut-être de nouvelles options en matière de collaboration à propos d'enjeux horizontaux, le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions mettra aussi vraisemblablement l'accent sur l'élaboration d'outils d'apprentissage comme celui-ci. Il importe que nous continuions de veiller à ce que les gestionnaires et les cadres de tous les secteurs fonctionnels du gouvernement soient au courant des mécanismes, des processus et des outils qui s'offrent à eux pour mieux répondre aux besoins du Canada et des Canadiens.

ANNEXE A : DOCUMENTS CLÉS

Le site Web du Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat founit des directives et des renseignements précieux sous trois sous-thèmes (http://www.tbs-sct.gc.ca/subsites_f.html):

- Gestion financière
- Ressources humaines
- Gestion axée sur les résultats

Autres documents

Conseils et Vérification Canada. *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor*, rapport, le 13 mai 1998. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Fitzpatrick, Tom. *Gestion horizontale : Tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Secteur du service et de l'innovation, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/support_doc_f.html#2)

Hopkins, Mary, Chantal Couture et Elizabeth Moore. *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, 2001. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Paquet, Gilles. *Governance Through Social Learning*, University of Ottawa Press, 1999, p. 192.

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2001. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : les six étapes d'une collaboration réussie*, 1995. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Guide des dispositions financières et des modes de financement*, sections sur les dispositions financières et les modes de financement, 1995. (http://www.tbs-sct.gc.ca)

ANNEXE B : MODÈLE DE PROTOCOLE D'ENTENTE [16]

PROTOCOLE D'ENTENTE

ENTRE

le MINISTÈRE F, soit le ministère chargé du financement

ET

le MINISTÈRE D, soit le ministère engageant les dépenses,
POUR L'ADMINISTRATION DE xxx (nom du programme)

(À utiliser lorsque le ministère D est tenu d'administrer un programme relevant du mandat du ministère F).

Partie 1, Objet

Le ministère F délègue au ministère D les pleins pouvoirs requis par la mise en oeuvre du xxx (p. ex., le programme xxx du ministère F au Yukon) conformément aux procédures et aux processus administratifs définis dans le présent protocole d'entente et dans le Manuel de comptabilité de la SIF.

Partie 2, Mandat

Le **ministère F** est autorisé par la Loi XX à mener les activités prévues par le présent protocole d'entente et à déléguer au ministère D les activités décrites dans l'annexe. Le ministère F conserve la responsabilité de la mise en oeuvre du programme, tandis que le ministère D se chargera des activités conformément aux modalités du présent protocole d'entente.

Le ministère D est autorisé à signer au nom du ministère F tout contrat ou toute entente conclue avec une tierce partie pour la mise en oeuvre des activités déléguées visées par les modalités du protocole d'entente. Dans tout contrat ou dans toute entente, on devrait définir la partie gouvernementale comme étant Sa Majesté du chef du Canada représentée par le ministre du ministère F, lui-même représenté par le directeur général (ou le titulaire d'un autre poste) du ministère D.

Partie 3, Pouvoirs financiers délégués

Le ministère D est autorisé, suivant son propre diagramme des pouvoirs financiers de signer [*à défaut, on doit préciser les pouvoirs dans le paragraphe suivant*], à imputer les dépenses engagées pour les activités déléguées au crédit X pour dépenses de fonctionnement et au crédit X pour subventions et contributions du ministère F, conformément aux sommes avancées par le ministère F au ministère D.

[Les pouvoirs de signer des documents financiers sont délégués comme suit... (si le diagramme des pouvoirs financiers de signer du ministère D doit être modifié, veuillez fournir le genre d'information contenue dans le diagramme des pouvoirs financiers de signer, par exemple le titre de la personne, la nature de la transaction, par exemple un achat ou une contribution, son objet, par exemple une attestation d'exécution et une demande de paiement, et, enfin, le montant jusqu'à concurrence duquel la délégation est valide. Ces délégations doivent être précisées avant que le protocole d'entente ne soit signé)].

[16] Modèle mis au point par Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO).

Partie 4, Fonds

Le ministère F avancera annuellement les fonds au ministère D pour les activités déléguées, selon le calendrier suivant :

Exercice	Frais d'administration	Contribution
1999-2000	350 000 $	1 500 000 $
2000-2001	350 000 $	1 500 000 $
2001-2002	150 000 $	1 500 000 $
2002-2003	150 000 $	1 500 000 $
Total	1 000 000 $	6 000 000 $

Le ministère D ne peut dépenser plus que le montant annuel avancé par le ministère F.

Partie 5, Administration

Le ministère D lancera les travaux, engagera les fonds, attestera l'exécution et effectuera des paiements selon les pouvoirs de signature délégués en matière d'opérations financières.

Partie 6, Comptes et rapports

Le **ministère** D convient de fournir au **ministère** F un compte rendu de l'utilisation des pouvoirs au plus tard aux dates suivantes :

Pour 1999-2000, le 31 janvier 2000 ou avant pour la période du 1er avril au 31 décembre 1999 et le 15 avril 2000 ou avant pour la période du 1er janvier au 31 mars 2000.

Pour 2000-2001 et les exercices subséquents, aux dates suivantes ou avant :

Date limite	Période visée
15 septembre	du 1er avril au 31 août
15 janvier	du 1er septembre au 31 décembre
15 avril	du 1er janvier au 31 mars

Le rapport fournira des détails sur le bénéficiaire, le montant et le code d'information financière (p. ex. dépense) de même que l'objet économique.

Partie 7, Prévisions des mouvements de trésorie

Le **ministère** D convient d'annexer à chacun de ses rapports des prévisions des besoins attendus pour le reste de l'exercice. On doit informer le **ministère** F de tout crédit non utilisé le plus tôt possible et normalement le 15 septembre de l'exercice courant ou avant (remarque : aux fins de la mise à jour annuelle des niveaux de référence).

Partie 8, Rapports sur le rendement

Au moins deux fois l'an, le **ministère** D convient de soumettre un rapport détaillé des travaux effectués et des résultats obtenus, conformément aux exigences du **ministère** F.

Partie 9, Durée d'application du protocole d'entente

Le présent protocole d'entente est en vigueur du 1er avril 1999 au 31 mars 2003.

Partie 10, Modification

Le protocole d'entente peut être modifié en cours d'application avec le consentement mutuel des deux parties.

Partie 11, Signatures

EN FOI DE QUOI, le présent protocole d'entente a été signé par :

Au nom du ministère F:

Signature : _____ Date : _____

Titre : (Si le protocole d'entente prévoit la délégation des pouvoirs d'attestation d'exécution et de paiement des dépenses, conformément aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il devrait être signé par le ministre ou le sous-ministre du ministère F.)

Au nom du ministère D :

Signature : _____ Date : _____

Titre :

ANNEXE C: APERÇU DES ÉTUDES DE CAS

Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA)

Le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA) a été constitué par un organisme du Conseil des premiers ministres des Maritimes pour faciliter la gestion d'information côtière et la localisation géographique des ressources de la région Atlantique du Canada. Au sein du CCIZCA, aucun ministère unique n'assume de responsabilité principale — on a plutôt créé un secrétariat qui s'occupe des travaux au nom des partenaires.

Le CCIZCA, composé de représentants des ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des Premières Nations, de l'industrie privée et des universités, détermine les travaux qu'il entreprendra chaque année. Outre ces initiatives, le secrétariat peut entreprendre d'autres projets pour des établissements du secteur privé ou des groupes publics ou privés afin d'ajouter aux fonds fournis par les membres.

Le secrétariat du CCIZCA compte deux employés. C'est un ONG établi sur un campus universitaire. En vertu des ententes en vigueur, le CCIZCA bénéficie à tarif concurrentiel d'un accès aux ressources de l'université, par exemple l'accès à un réseau et de l'espace-serveur pour son site Web. Au besoin, il peut également bénéficier d'un soutien lié à l'administration et à la fonction de contrôleur.

Le Conseil des premiers ministres des Maritimes joue un rôle essentiel en veillant à ce que le secrétariat bénéficie de fonds garantis depuis sa création. Par l'entremise du Conseil, les provinces des Maritimes apportent une contribution, et les ministères fédéraux versent des fonds de contrepartie équivalents. Les partenaires fédéraux ont récemment signé un protocole d'entente d'une durée de trois ans pour que le financement du secrétariat par le gouvernement fédéral soit garanti, tandis que le Conseil des premiers ministres des Maritimes a décidé de ne plus administrer les contributions des provinces au CCIZCA. Il s'agit d'une préoccupation majeure pour le secrétariat, qui se trouve une fois de plus aux prises avec de l'incertitude financière, au moment où il croyait avoir assuré son avenir financier au moins pour trois autres années. Il doit maintenant négocier son soutien financier auprès de chacun des ministères provinciaux.

Outre l'insécurité financière avec laquelle le secrétariat compose, les partenaires de l'initiative font face à d'autres problèmes liés à la mise en commun des fonds. Les ministères partenaires administrent chacun à sa façon le mouvement de leurs fonds de fonctionnement; certains demandent que le CCIZCA leur envoie une facture pour effectuer leur paiement en contrepartie des services rendus. D'autres préfèrent que leur contribution soit versée à un service désigné, qui s'occupe ensuite de virer les fonds au CCIZCA.

Dans ce cas, on n'utilise aucun mécanisme officiel pour assurer le maintien des rapports hiérarchiques. En fait, ce sont les particuliers qui siègent au comité de direction qui sont chargés de rendre compte à leurs organismes et ministères respectifs. Le secrétariat fournit des budgets et des plans de travail actualisés trois fois l'an

à l'occasion des réunions du CCIZCA. On invite chacun des membres des ministères partenaires à rendre des comptes à son ministère d'attache, ce qui assure le respect des rapports hiérarchiques. Le secrétariat mise aussi beaucoup sur son site Web et les communications électroniques pour tenir ses partenaires au courant de ses activités.

Malgré l'insécurité financière, le secrétariat du CCIZCA est parvenu à travailler avec ses partenaires pour jeter les bases d'une coopération entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les ONG et la collectivité et assurer l'échange d'informations dans la région.

Personne-ressource :

Michael J.A. Butler, Secrétariat du CCIZCA
(902) 494-1977
mbutler@is.dal.ca
www.dal.ca/aczisc

Le Programme La diversité, notre Richesse

Le Programme de la Nouvelle-Écosse « La diversité, notre richesse » est un partenariat entre sept ministères fédéraux (l'ADRC, Santé Canada, le MPO, AINC, le MDN, DRHC et TPSGC) et le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, conçu pour accroître la diversité parmi les employés de la fonction publique fédérale. Financé en majeure partie par les ministères partenaires et en partie par le programme de mesures positives d'équité en emploi (PMPEE), le programme s'inspire de la réussite d'un programme antérieur analogue. À titre de ministère responsable du programme, Santé Canada fournit des services administratifs et se charge de la supervision du personnel, tandis que TPSGC fournit les locaux. Les autres partenaires apportent une contribution financière au programme.

Établi au bureau des ressources humaines du Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, à deux pas du Centre d'apprentissage Plus et de la Commission de la fonction publique, le programme exploite des ressources déjà existantes. Le Conseil fédéral et divers ministères font régulièrement appel au Centre pour offrir des programmes d'apprentissage. Au départ, on a eu du mal à dénicher des bureaux pour les coordonnateurs du projet, mais TPSGC est parvenu à fournir des locaux (pour le programme et le Conseil fédéral). Le lien entre le Centre d'apprentissage Plus, le Conseil fédéral et le projet a été avantageux pour tous.

L'un des principaux problèmes qui se sont posés relativement au projet concernait la classification des employés, détachés de deux ministères différents pour travailler à Santé Canada pour la durée du projet. Des retards dans le processus de classification ont entraîné le report du début du projet — les négociations se sont soldées par un délai des plus frustrants de plus de six mois. Les partenaires ont également dû composer avec des malentendus au sujet du transfert de fonds pour les employés détachés. Certains ministères ont tenu compte du coût des avantages sociaux des employés (20 % en sus des salaires), tandis que d'autres ne l'ont pas fait au moment d'établir le montant de leur participation au projet. Au chapitre de la dotation, l'impossibilité d'affecter des coordonnateurs du programme à des postes de durée indéterminée a constitué un autre problème.

Des protocoles d'entente sont intervenus entre le Conseil fédéral et les sept ministères partenaires de même qu'entre le Conseil fédéral et Santé Canada. Puisque le Conseil fédéral ne constitue pas une personne morale et que, par conséquent, il n'est pas autorisé à grouper les fonds des partenaires, l'argent destiné au projet est transféré à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), qui détient les fonds en fiducie pour le Programme La diversité, notre richesse. L'APECA est en mesure d'administrer ce fonds parce qu'elle abrite le Conseil fédéral et qu'elle a notamment pour tâche d'assurer la coordination du mandat fédéral dans la région de l'Atlantique.

Les partenaires ont fait état de problèmes majeurs touchant la coordination des accords financiers. Par moments, il s'est avéré difficile de favoriser la conclusion d'accords relatifs aux contributions des partenaires au programme. Comme elle représente une organisation relativement importante, l'APECA est en mesure de prendre à sa charge les dépenses du projet dans l'attente des contributions des partenaires. Cependant, cette situation a entraîné un certain nombre

de préoccupations, les fonds n'arrivant pas toujours à temps. Souvent, le programme se trouve en situation de déficit, et il arrive souvent que les pratiques des différents partenaires en matière de présentation des rapports financiers ne sont pas compatibles.

Les buts du projet reflètent de près ceux de Santé Canada, soit le ministère responsable, de sorte que l'établissemen: d'un équilibre entre les responsabilités verticales et les responsabilités horizontales n'a pas posé problème. On rend des comptes par divers moyens, et l'on s'assure ainsi du respect des exigences de tous les ministères participants en matière de présentation de rapports. Les partenaires se sont entendus dès le départ sur ces modalités. Un conseil de gestion assure l'orientation stratégique et le suivi en fonction de ce que veulent les partenaires.

Personne-ressource :
Bob Hoegg, Conseil fédéral de l'Atlantique
(902) 426-8622
rhoegg@acoa-apeca.gc.ca

Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba

Pour le Conseil fédéral du Manitoba, l'établissement de liens avec les groupes de citoyens et de clients représente un enjeu prioritaire. Le Manitoba Business Council, qui représente quelque 50 employeurs de la province, voulait créer un programme de bourses et d'emplois pour les étudiants autochtones. Il a choisi de créer le programme en collaboration avec le Conseil fédéral, ce dernier étant habilité à représenter les ministères compétents de la province. Trois partenaires, soit Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), en ont assuré le financement de concert avec le gouvernement du Manitoba.

Le Conseil fédéral et AINC ont délégué chacun un employé pour assurer un solide départ au programme. Le temps des employés, à titre de contribution en nature, a joué un rôle important dans la réussite du programme. Les ressources non financières, par exemple les fournitures, les photocopies et autres, ont été fournies par les partenaires en mesure de le faire. Le conseil fédéral et les trois partenaires fédéraux ont apporté au programme un nombre colossal de contributions en nature, et les partenaires se sont demandé si le jeu en valait ou non la chandelle.

Le Conseil fédéral a reçu des avis contradictoires au sujet des modalités de mise en commun des ressources financières du programme. On a donc convenu que les partenaires allaient arrêter les détails entre eux. C'est l'un des principaux problèmes auxquels les partenaires ont fait face. En effet, ils ne disposaient pas d'informations cohérentes sur lesquelles fonder le projet qu'ils souhaitaient entreprendre. AINC a préparé un protocole d'entente pour les trois ministères fédéraux, lequel précisait tous les apports financiers convenus, leur provenance au sein de chacun des ministères et le calendrier des paiements. Le protocole d'entente sera en vigueur pour les trois premières années du volet pilote du programme.

Le protocole d'entente renferme également des ententes non financières, notamment en ce qui concerne les rapports hiérarchiques et les responsabilités. Le respect des mandats ministériels fait partie intégrante du protocole d'entente. Dans le domaine de la reddition de comptes, les partenaires ont fait face à un certain nombre de défis. AINC, qui est l'un des partenaires fondateurs du programme, exerce un mandat dont est exclue la responsabilité des Autochtones hors réserve et des Métis. Au moment de la préparation de rapports sur le programme, on a dû établir clairement que les fonds provenant de ce ministère avaient servi à soutenir un contingent important des Indiens inscrits vivant dans des réserves.

Aucun ministère ne se charge du versement proprement dit des fonds aux étudiants. En fait, le programme a confié à un organisme communautaire sans but lucratif le mandat de s'occuper des paiements et de présenter les informations financières. L'association en question produit pour l'ensemble des partenaires des états financiers vérifiés, lesquels renferment les renseignements requis par tous.

Personne-ressource :
Michel Lagacé, Conseil fédéral du Manitoba
(204) 984-6815

Remarque : Le Conseil fédéral du Manitoba a préparé une étude approfondie du programme, que Michel Lagacé pourra fournir sur demande.

Réseau maritime canadien (CANMARNET)

Le Système maritime canadien (CANMARNET) est un réseau de formation conçu pour améliorer la communication et l'échange d'information entre les ministères fédéraux responsables de questions maritimes. À titre de partenaire de CANMARNET, les ministères ont accès à de l'information à jour sur les activités d'expédition dans la région, y compris des détails sur les positions et des renseignements généraux utiles.

Au nombre des partenaires de CANMARNET, on retrouve aujourd'hui le MPO, la Garde côtière, le MDN, l'ADRC, Citoyenneté et Immigration Canada, le SCRS, la GRC, Transports Canada et Environnement Canada. Comme certains d'entre eux interviennent dans des situations à l'origine d'accidents, ils ne participent pas toujours activement au projet. On utilise quotidiennement CANMARNET, et le système a fait ses preuves à l'occasion de la « guerre du turbot » sur les Grands bancs et des opérations de récupération du vol 111 de la Swiss Air.

Le MDN a agi à titre de ministère responsable du projet. À ce titre, il s'est occupé de l'infrastructure et de la dotation du réseau, ce que d'autres ministères n'auraient pas été en mesure de faire facilement. À l'origine, on a réaffecté des employés d'autres secteurs du MDN à CANMARNET. À l'heure actuelle, le MDN fait appel à des facilitateurs de système qui veillent à ce que CANMARNET fonctionne adéquatement, mais il n'y a pas de gestionnaire du système proprement dit.

Les ministères partenaires fournissent eux-mêmes le matériel dont ils ont besoin pour accéder au réseau. Ainsi, on doit convaincre les partenaires d'apporter les changements technologiques (p. ex., mettre à niveau les ordinateurs) en même temps, pour les mêmes types d'appareils.

En plus d'agir comme ministère responsable, le MDN a fourni tous les fonds nécessaires au lancement et à l'entretien de CANMARNET. Au cours des cinq dernières années, le MDN a songé à quelques reprises à solliciter des fonds d'autres organismes partenaires, mais il en est toujours venu à la conclusion que le transfert de fonds entraînerait plus de complications que d'avantages. Les partenaires fournissent plutôt de l'information en échange de l'accès au réseau. Parce que le MDN a agi à titre de ministère responsable, en plus de se charger de l'infrastructure et du financement de CANMARNET, le programme a peut-être fait face à moins de problèmes que d'autres programmes horizontaux. Les partenaires de CANMARNET fournissent orientation et rétroaction relativement aux informations qu'ils attendent du système, mais ils ne sont pas tenus d'y affecter des ressources financières ou non financières.

On a conclu des protocoles d'entente sur l'échange d'information et de données entre partenaires, mais aucun d'entre eux n'a été préparé au seul bénéfice de CANMARNET. On a plutôt ajouté l'échange de données pour CANMARNET à d'autres protocoles d'entente existants entre les partenaires. On a ainsi permis à la relation entre les partenaires d'évoluer, tout en jetant les bases de nouveaux projets et programmes de coopération pour l'avenir.

Le MDN ne présente aucun rapport officiel, car on estime que les responsables du système règlent les problèmes dont font part les ministères partenaires. Après les événements du 11 septembre 2001, les préoccupations relatives à la sécurité ont amené les partenaires à manifester un intérêt renouvelé pour l'élargissement du système.

Personnes-ressources :

Capitaine Darren Knight
Ministère de la Défense nationale
(613) 945-5129
pour de l'information sur le démarrage
ou
Capc Munro-Cape
Ministère de la Défense nationale
(902) 427-0550 poste 2504
pour de l'information sur la situation actuelle